

## Militarisierung statt Bürgernähe: das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei

Friesendorf, Cornelius; Krempel, Jörg

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Friesendorf, C., & Krempel, J. (2010). *Militarisierung statt Bürgernähe: das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei*. (HSFK-Report, 9/2010). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292532>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 9/2010

# **Militarisierung statt Bürgernähe: Das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei**

Cornelius Friesendorf/Jörg Krempel

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Str. 27-31 · 60329 Frankfurt am Main ·

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: [friesendorf@hsfk.de](mailto:friesendorf@hsfk.de) · [krempel@hsfk.de](mailto:krempel@hsfk.de)

Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-942532-09-9**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

In Konflikt- und Postkonfliktgebieten ist es schwierig, das richtige Verhältnis zwischen militärischen und zivilen Elementen für die Reform von Polizeikräften zu finden. Prinzipien von ziviler und demokratischer Sicherheitssektorreform (SSR) unterstreichen die Notwendigkeit einer Trennung von Militär und Polizei. Allerdings lässt es die Realität vielerorts nicht zu, diesem Idealtyp nahezukommen. Um Sicherheitslücken zu schließen und um gegen gut organisierte und bewaffnete Kriminelle, Kriegsverbrecher oder Aufständische vorzugehen, ist ein robustes Auftreten der Polizei nötig. Für den Aufbau und die Reform von Polizeien fragiler Staaten bedeutet dies, dass die Polizei so zivil wie möglich und so militärisch geprägt wie nötig sein muss – hinsichtlich ihrer Ausstattung, ihres Auftretens, ihrer Struktur und ihrer Aufgaben. Die schnelle Militarisierung der Polizei kann Probleme verursachen. So entsteht eine Kluft zwischen Polizei und Bevölkerung, die ein für die Polizeiarbeit nötiges Vertrauensverhältnis verhindert.

In Afghanistan wollen externe Akteure die Bedingungen für den Rückzug der eigenen Streitkräfte schaffen. Dies beinhaltet, dass afghanische Sicherheitskräfte den Aufstand bekämpfen und Staat sowie Bürger schützen sollen. Geberstaaten investieren daher massiv nicht nur in die Ausbildung und Ausrüstung der *Afghan National Army* (ANA), sondern auch in den Aufbau der *Afghan National Police* (ANP).

Dieser Report untersucht den Wandel vom zivil zum militärisch dominierten Polizeiaufbau in Afghanistan. Deutschland war ab 2002 als Führungsnation verantwortlich für die Koordination der internationalen Hilfe für den Polizeiaufbau in Afghanistan. Das deutsche Polizeiprogramm in Afghanistan war langfristig angelegt und hatte eine zivile Ausrichtung. Allerdings investierte Deutschland nur relativ geringe Mittel in den Aufbau und die Reform der ANP, was zu Anfang ein insgesamt geringes internationales Engagement in Afghanistan widerspiegelte. Die USA verließen sich in ihrer Afghanistan-Politik auf die Zusammenarbeit mit Kriegsfürsten und auch auf das pakistanische Militärregime. Diese Politik begünstigte das Erstarken bewaffneter oppositioneller Kräfte. Nachdem deutlich wurde, dass der Aufbau der ANP nicht schnell genug voranschritt, übernahmen die USA de facto die Führungsrolle beim Polizeiaufbau. Dies bedeutete einen Paradigmenwechsel von der zögerlichen, aber zivil orientierten Polizeireform zu einem militärischen Polizeiaufbau. Eine Beschleunigung dieser Militarisierung erfolgte mit dem von den USA dominierten Strategiewechsel in Richtung Aufstandsbekämpfung im Jahr 2009.

Der Report benennt die Probleme der Dominanz militärischer Elemente beim Aufbau der ANP. Es ist unklar, ob die Militarisierung der ANP die Überlebenschancen von afghanischen Polizisten wesentlich verbessert hat. Sicherer ist, dass die Militarisierung das Problem der schwachen Legitimität des afghanischen Staates nicht beheben kann. Es fehlt weiter an Vertrauen zwischen Bevölkerung und Polizei, auch, da die ANP Verbrechen nur unzureichend verhindern und aufklären kann. Zudem sind die möglichen Langzeitfolgen der Militarisierung problematisch: Es ist einfacher, die Polizei zu militarisieren, als den Geist der Militarisierung später wieder zurückzudrängen. Die Militarisierung der ANP ist daher im besten Fall ineffektiv und im schlimmsten Fall kontraproduktiv. Nur eine Polizei, der die Bevölkerung vertraut, kann effektiv sein.

Neben der Beschreibung des Wandels weg vom zivilen Polizeimodell und der Untersuchung der Ursachen dieses Wandels hat dieser Report auch ein normatives Ziel: Er

unterstreicht die Notwendigkeit, den zivilen Polizeiaufbau voranzutreiben. In Afghanistan sind die Voraussetzungen hierfür alles andere als ideal. Das Argument, Polizeireform – und SSR generell – müsse daher hinter der Stärkung der ANP zurückstehen, hängt allerdings schief. Schließlich hat gerade erst die Vernachlässigung von Polizeireform zur Verschlechterung der Sicherheitslage beigetragen. Polizeireform kann nur dann nachhaltig sein, wenn sie mit Reformen von Polizeiverwaltungsstrukturen und Kontrollinstanzen verknüpft wird. Der schnelle, militarisierte Aufbau der Polizei kann, wenn überhaupt, nur kurzfristig Stabilität schaffen. Die reguläre Polizei – die *Afghan Uniformed Civilian Police* (AUCP) – sollte sich auf Verbrechensprävention und -aufklärung konzentrieren. Dies erfordert in Afghanistan zwar auch militärische Elemente bei Ausbildung und Ausrüstung, damit sich die Polizisten gegen Angriffe schützen können. Jedoch sind es vor allem Kenntnisse über zivile Polizeiarbeit, die Vertrauen zwischen Bürgern und Polizisten schaffen.

Für die Neu-Justierung der Polizeireform in Afghanistan sind verschiedene Schritte nötig. Zivile Polizeiexperten, nicht Soldaten, sollten die strategische Ausrichtung der Polizeireform dominieren. Ebenso muss der Mangel an zivilen Trainern, Partnern und Mentoren so schnell wie möglich behoben werden. Wichtig ist ebenso, die ANP langfristig zu unterstützen. Für nachhaltige Polizeireform reichen die sonst üblichen Projektzyklen der internationalen Zusammenarbeit von zwei bis drei Jahren meist nicht aus, unter anderem wegen der fehlenden Planungssicherheit für lokale Akteure. Viele weitere Schritte sind nötig, um Polizeiarbeit in Afghanistan zu verbessern: die Reform des Innenministeriums, eine klare Abgrenzung der Verantwortungsbereiche zu anderen Sicherheitsakteuren und eine Verzahnung mit dem Justizsektor. Weiterhin bedarf der schwierige Balanceakt zwischen (militärischem) Selbstschutz und Offenheit der Polizisten zum Bürger einer regionalen Justierung. Dies muss aber durch Ausbildungsinhalte über bürgernahe Polizeiarbeit und Alphabetisierungskampagnen begleitet werden.

Dieser Report fordert keine neue Polizeistrategie, sondern eine graduelle Neuausrichtung der Reform der afghanischen Polizei, die den Bedürfnissen der afghanischen Bevölkerung bessere Dienste erweist als die Militarisierung der Polizei.

## **Inhalt**

1.	Einleitung	1
2.	Sicherheitssektorreform und Polizeireform	3
2.1	Sicherheitssektorreform	3
2.2	Polizeireform und Militarisierung	4
2.3	Die Ausrichtung internationaler Polizeihilfe: Zivil oder militärisch?	6
3.	Die Polizeireform nach dem Sturz der Taliban	8
3.1	Der Beginn der deutschen Polizeihilfe	10
3.2	Der Einstieg der USA in die Polizeireform	11
4.	Ausweitung der Polizeihilfe und Militarisierung der ANP	13
4.1	Der Beginn der Europäischen Polizeimission Afghanistan (EUPOL)	13
4.2	Die Militarisierung der Polizei	14
4.3	Das Focused District Development (FDD)-Programm	15
4.4	Die Reform des Innenministeriums	16
5.	Polizeiliche Aufstandsbekämpfung	17
5.1	Die deutschen Bemühungen	18
5.2	Forciertes Engagement und Wandel des EUPOL-Einsatzes	21
5.3	Die ANP und die Aufstandsbekämpfung	22
5.4	Die Umsetzung der neuen Strategie im Jahr 2010	23
5.5	Kompetenzüberlappungen	27
5.6	Bürgernahe Polizeiarbeit	28
6.	Schlussfolgerungen	29
	Literatur	33
	Akronyme	36
	Danksagung	36



## 1. Einleitung

Ab Ende 2014 sollen Afghanen die volle Verantwortung für die Sicherheit Afghanistans tragen. Geberstaaten beteuern jedoch, dass erst die richtigen Bedingungen für einen Rückzug internationaler Kampftruppen geschaffen werden müssen. Eine zentrale Bedingung sind hierfür ausreichende Fähigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte. Internationale Akteure investieren daher massiv in den Aufbau der *Afghan National Army* (ANA) und der *Afghan National Police* (ANP).

Um die ANP war und ist es schlecht bestellt. Es gibt unzählige Berichte über Korruption, Kriminalität und Menschenrechtsverletzungen. Weitere Probleme sind Analphabetismus, Desertion, Drogensucht, das Abzweigen von Löhnen durch Vorgesetzte, der Verkauf der eigenen Ausrüstung an Kriminelle sowie Aufständische, das Missmanagement innerhalb des Kabuler Innenministeriums und die geringe Zahl an Frauen innerhalb der ANP (z.B. Perito 2009 und ICG 2007). Angesichts dieser Bedingungen ist internationale Unterstützung für die ANP sowohl drängend als auch schwierig.

Dieser Report untersucht die Probleme internationaler Akteure, das richtige Verhältnis zwischen militärischen und zivilen Elementen beim Aufbau der ANP zu finden. Normative Prinzipien von Sicherheitssektorreform (SSR) unterstreichen die Notwendigkeit einer Trennung von Militär und Polizei. Allerdings ist es vor allem in Postkonfliktstaaten schwierig, diesem Idealtyp nahezukommen. Militärische Elemente können dort notwendig sein, um Sicherheitslücken zu schließen. Zivile Elemente sind aber ebenso wichtig, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen und das Risiko disproportionaler Gewaltanwendung zu reduzieren. Die schnelle Militarisierung der Polizei riskiert, eine Kluft zwischen Polizei und Bevölkerung zu schaffen, die ein für die Polizeiarbeit nötiges Vertrauensverhältnis unmöglich macht. Die Polizei muss daher so zivil wie möglich und darf nur so militärisch geprägt wie nötig sein.

Dieser Report hat drei Ziele. Erstens soll der Wandel vom zivil zum militärisch dominierten Polizeiaufbau beschrieben werden. Das deutsche Polizeiprogramm in Afghanistan ab 2002 war langfristig angelegt und hatte eine zivile Ausrichtung. Allerdings investierten Bund und Länder nur geringe Mittel in den Aufbau der ANP, und der politische Einfluss Deutschlands war auch beschränkt. Das geringe Engagement spiegelte eine generelle Zurückhaltung internationaler Geber bei der Unterstützung Afghanistans wider. Diese Zurückhaltung, wie auch weitere Faktoren, begünstigten den Aufstand bewaffneter oppositioneller Kräfte. Nachdem die Folgen einer entweder nicht präsenten oder ausbeuterischen ANP deutlich wurden, übernahmen die USA de facto die Führungsrolle beim Polizeiaufbau. Dies bedeutete einen Paradigmenwechsel von der zögerlichen aber zivil orientierten Polizeireform hin zum militärischen Polizeiaufbau. Dieser Wechsel hat sich seit Verkündung des Strategiewechsels und der angepassten Strategie der Aufstandsbekämpfung — *counterinsurgency strategy* (COIN) — durch die USA im Jahr 2009 beschleunigt.

Das zweite Ziel ist es, die Probleme einer Dominanz militärischer Elemente beim Aufbau der ANP zu benennen. Es gibt wenig eindeutige Hinweise darauf, dass die Militarisierung der ANP die Überlebenschancen der ANP-Polizisten wesentlich verbessert. Dagegen erschwert sie es, die Kluft zur Bevölkerung zu verringern. Weiterhin ist es einfacher, die



Polizei zu militarisieren, als den Geist der Militarisierung später wieder zurückzudrängen. Die Militarisierung der ANP ist daher im besten Fall ineffektiv und im schlimmsten Fall kontraproduktiv. Nur eine Polizei, der die Bevölkerung vertraut, kann effektiv sein (Bayley 2005). Schließlich braucht die Polizei die Unterstützung der Bevölkerung. In Afghanistan hat sich die Einsicht, dass Effektivität und Legitimität miteinander einhergehen, aber zu wenig niedergeschlagen.

Drittens hat dieser Report auch politischen Gehalt: Er unterstreicht die Notwendigkeit, den zivilen Polizeiaufbau voranzutreiben. In Afghanistan sind die Bedingungen hierfür alles andere als ideal. Das Argument, Polizeireform müsse daher hinter der Stärkung der ANP zurückstehen, hängt allerdings schief. Schließlich hat gerade die Vernachlässigung der Polizeireform zur Verschlechterung der Sicherheitslage beigetragen. Auch ist technisches *capacity building* nur dann nachhaltig, wenn es mit langfristigen Reformen von Polizeiverwaltungsstrukturen und Kontrollinstanzen verknüpft wird. Der schnelle Aufbau von Polizei kann, wenn überhaupt, nur kurzfristig Stabilität schaffen. Internationale Akteure sollten die Hauptsäule der ANP, also die reguläre Polizei – die *Afghan Uniformed Civilian Police* (AUCP) – so unterstützen, dass sie das Vertrauen der Bevölkerung gewinnen kann.

Zum Polizeiaufbau in Afghanistan ist schon viel geschrieben worden. Die meisten Arbeiten beleuchten den desolaten Zustand der ANP. Es gibt auch Arbeiten über das internationale Polizeiengagement, bei denen jedoch der Schwerpunkt auf den USA liegt. Dieser Beitrag hingegen geht ausführlicher auf das deutsche polizeiliche Engagement in Afghanistan ein.

Auch in beratender Hinsicht ist diese Analyse relevant. Geberstaaten wollen möglichst schnell aus Afghanistan abziehen. Werden jedoch jetzt kurzfristig Polizeikräfte, lokale Milizen und Warlords aufgerüstet, um den Rückzug zu decken, so steigt das Risiko, dass selbst Minimalziele verfehlt werden – wie die Vermeidung eines umfassenden Bürgerkrieges in einem aufgerüsteten Afghanistan und die Präsenz internationale Terrorgruppen in Afghanistan. Anspruchsvollere Ziele, wie der Schutz von Afghanen vor dem eigenen Staat und nicht-staatlichen Gruppen, sind ohne tiefgreifende Reformen und eine zivile Ausrichtung der Polizei in keinem Fall erreichbar. Dieser Report trägt dazu bei, das Bewusstsein für die Probleme einer fehlenden Balance zwischen militärischen und zivilen Elementen bei der internationalen Polizeihilfe zu schärfen.<sup>1</sup>

Einiges kann dieser Report nicht leisten. Er bietet keine umfassende Beschreibung des internationalen Engagements beim Polizeiaufbau in Afghanistan. So haben viele Geberstaaten die ANP unterstützt; dieser Report konzentriert sich aber auf Deutschland und die USA. Auch wird kein Versuch unternommen, den Paradigmenwechsel in Richtung eines militärisch dominierten Polizeiaufbaus umfassend zu erklären. Zwar benennt der Report die Bedingungen, die die Justierung militärischer und ziviler Elemente ausländischer Polizeihilfe bestimmen: die Praktiken von Hauptgeberstaaten und die Reformbedingungen vor Ort. Für eine genaue Erklärung müssten diese Bedingungen weiter aufge-

1 Der Text wendet sich damit auch gegen die Tendenz von externen Akteuren, allein Afghanen für fehlende Fortschritte verantwortlich zu machen.

schlüsselt werden.<sup>2</sup> Einer umfassenden Erklärung des Paradigmenwechsels steht die schlechte Datenlage im Weg. Diese resultiert aus mangelnder Datensammlung vor allem zur Anfangszeit der Intervention, aus Geheimhaltungsvorschriften und den Schwierigkeiten des Zugangs zu einigen Landesteilen.

Der Report basiert neben der Sekundärliteratur und offiziellen Dokumenten auf Hintergrundgesprächen mit Vertretern deutscher Institutionen. Die Gespräche wurden im Jahr 2010 an verschiedenen Orten in Deutschland und im Oktober 2010 in Kabul und Mazar-e Sharif geführt. Zusätzlich bezieht sich der Text auf Gespräche mit Vertretern internationaler und afghanischer Institutionen aus dem Jahr 2009, die in Kabul und in Ost- und Südafghanistan geführt wurden. Die Quellen vieler Informationen sind anonym zitiert, da die Personen nicht offiziell auskunftsberechtigt waren, ihre persönlichen Ansichten preisgaben oder im Falle der Nennung ihres Namens beruflich oder physisch gefährdet werden könnten.<sup>3</sup>

Der zweite Abschnitt erläutert die Bedeutung von SSR und Polizeireform in Postkonfliktstaaten. Der dritte Abschnitt beschreibt das internationale polizeiliche Engagement in Afghanistan in den ersten Jahren nach dem Sturz der Taliban. Der vierte Abschnitt beschreibt den Wandel in Richtung eines militärischen Polizeiaufbaus ab dem Jahr 2005. Im fünften Abschnitt wird gezeigt, wie die USA in den Jahren 2009 und 2010 die ANP zu einem wichtigen Element der Aufstandsbekämpfung gemacht haben. Der sechste Abschnitt enthält Schlussfolgerungen einschließlich Empfehlungen für eine Polizeireform in Afghanistan.

## 2. Sicherheitssektorreform und Polizeireform

### 2.1 Sicherheitssektorreform

SSR zielt auf die Schaffung eines Sicherheitssektors, der effektiv, effizient, rechtsstaatlich und demokratisch legitimiert Sicherheit anbietet. Das Konzept der SSR stammt aus den 1990er Jahren und ist eine Folge verschiedener Entwicklungen (Hänggi 2009). So eröffnete der Kollaps des Warschauer Paktes Möglichkeiten der Demokratisierung früherer kommunistischer Staaten. Ein weiterer Impetus für SSR war die Entwicklung des Konzeptes von menschlicher Sicherheit (*human security*), das die Sicherheit von Individuen mindestens so hoch wie die von Staaten stellte. Ebenso bedeutsam war die Debatte über die gegenseitige Bedingung von Entwicklung und Sicherheit, die hervorhob, dass Entwicklung ohne ein Mindestmaß an Sicherheit nicht möglich ist.

2 So entspringen die Praktiken von Geberstaaten beim Polizeiaufbau nationalen strategischen Kulturen und materiellen Kapazitäten, die hier aus Platzgründen nur in Ansätzen diskutiert werden können.

3 Direkte Zitate von anonym zitierten Personen werden möglichst wenig verwendet, um die Zahl der für den Leser nicht überprüfbaren Aussagen möglichst gering zu halten. Ganz wird aber nicht auf solche Zitate verzichtet, da sie einen Eindruck von Stimmungen in Afghanistan vermitteln, die angesichts der lückenhaften Datenlage wichtig sind.

Eine weitere Entwicklung ist die Zunahme innerstaatlicher Kriege seit Ende des Ost-West-Konfliktes. Diese Kriege sind gekennzeichnet durch asymmetrische Kriegführung, die schwierige Unterscheidung von Kombattanten und Zivilisten, ethnische und religiöse Konfliktlinien, Kriminalisierung und den Zerfall staatlicher Institutionen. Nach dem Ende dieser innerstaatlichen Kriege gilt es daher, den Staat und seine Institutionen zu stärken oder wiederaufzubauen. Die wichtigsten SSR-Felder sind die Reform des Militärs, der Polizei, der Justiz und der Nachrichtendienste. Weitere Tätigkeiten, von deren Fortschritt SSR abhängt, ist die Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen, die Minenräumung und Initiativen zur Schaffung transitionaler Gerechtigkeit.

Die einschlägige SSR-Literatur und internationale Organisationen propagieren daher Prinzipien wie Transparenz, Professionalität, Effizienz, Angemessenheit (der Mittel und des Ressourcenaufwands), demokratische Legitimität und *local ownership*. Allerdings klafft die Umsetzung dieser Prinzipien in Postkonfliktstaaten oftmals auseinander (Scheye 2010). Dies liegt neben praktischen Problemen an konzeptionellen Unklarheiten. So ist oft schwer auszumachen, welche der vielen Sicherheitsakteure Priorität verdienen. Eine fehlgeleitete Sequenzierung birgt das Risiko, dass sich marginalisierte Gruppen ungerecht behandelt fühlen. Weiterhin besteht die Gefahr, SSR als ein rein technisches Unterfangen zu konzipieren und darüber den politischen Gehalt der Reformen zu vernachlässigen. Darüber hinaus basiert SSR auf einem westlichen Staats- und Sicherheitsverständnis. Dessen umstandsloser Transfer in eine nicht-westliche Umgebung kann jedoch kaum funktionieren.

SSR-Akteure wie etwa Geberländer oder die Vereinten Nationen müssen daher improvisieren. So müssen alle wichtigen Akteure an SSR-Prozessen beteiligt sein. Die Unterschätzung des politischen Gehaltes der SSR haben SSR-Akteure durchaus erkannt (OECD 2007: 28), wobei fehlende Kenntnisse des lokalen Kontextes einer sensiblen Herangehensweise oftmals im Wege stehen. Das Problem der fehlenden Kompatibilität von SSR-Prinzipien mit lokalen Bedingungen kann nur durch *local ownership* bewältigt werden: Lokale, nicht-internationale Akteure müssen die wesentliche treibende Kraft hinter der Reform des Sicherheitssektors sein.

## 2.2 Polizeireform und Militarisierung

Die Qualität der Polizeiarbeit hat wesentlichen Einfluss auf die Legitimität eines Staates. Polizisten stehen im alltäglichen Kontakt mit der Bevölkerung und sind daher sichtbarer als etwa Soldaten. Erst das Vertrauen der Bürger in die Polizei verschafft dieser die Voraussetzungen, effektiv menschliche Sicherheit zu schaffen. Vor allem in Postkonfliktstaaten kann die Polizei Bürger jedoch häufig nicht vor Verbrechen und Gewalt schützen. In vielen Fällen sind Polizisten sogar eine Quelle von Unsicherheit. Die für die SSR allgemein geltenden Prinzipien sollen auch Polizeireformen leiten. Laut der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), die bei der Entwicklung des SSR-Konzepts eine Vorreiterrolle spielt, ist die Polizei ein Dienstleister für die Bevölkerung (OECD 2007: 172). Sie ist den Gesetzen unterworfen und der Öffentlichkeit Rechenschaft schuldig. Ihre Aufgaben müssen daher klar identifizierbar und überprüfbar sein. Indem sie nah am Bürger arbeitet (*community policing*), soll die Polizei Verbrechen vorbeugen.

Das Prinzip einer zivilen Polizei impliziert eine Trennung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben. Möglichkeiten zur Vertrauensbildung und Informationsgewinnung ergeben sich daraus, dass die Polizei dafür ausgebildet und ausgerüstet ist, nah am Bürger zu arbeiten und minimale Gewalt anzuwenden. Das Militär dagegen ist die Institution der maximalen Gewaltanwendung und hat aufgrund von Kasernierung meist wenig Alltagskontakt mit der Bevölkerung. Disproportionale und exzessive Gewaltanwendung wiederum kann gewalttätige Gegenreaktionen hervorrufen und so eine Eskalationsspirale in Gang setzen. Auch kann die Polizei im Gegensatz zum Militär Beweise so sichern und präsentieren, dass sie gerichtsverwertbar sind.

Gerade in Ländern, die einen innerstaatlichen bewaffneten Konflikt erlebt haben, ist eine Trennung polizeilicher und militärischer Aufgaben wichtig. Die Polizei ist dort oftmals militarisiert, parteiisch und hat Menschenrechte verletzt. Die Entmilitarisierung der Polizei und ihre demokratische Kontrolle sind daher unerlässlich dafür, dass die Mehrheit der Gesamtbevölkerung die Polizei akzeptiert. Für Vertrauensgewinnung sind eine zivile Ausrichtung der Polizei und eine klare Aufgabentrennung Voraussetzungen.

Allerdings gestaltet sich in solchen Ländern die Trennung polizeilicher und militärischer Aufgaben aufgrund von Sicherheitslücken schwierig. Auf nationaler Seite entstehen diese dadurch, dass die Polizeien von Postkonfliktstaaten entweder nicht effektiv und unparteiisch Sicherheit anbieten, wie etwa im Falle von Bosnien-Herzegowina. In anderen Fällen gibt es keine offiziellen Sicherheitskräfte mehr – hier ist der Kosovo das einschlägige Beispiel. Auch entsenden internationale Akteure zivile Polizeikräfte oftmals erst Monate nach dem Ende von Kriegen und in ungenügender Zahl. Zudem haben internationale Polizeikräfte nicht immer die nötigen Fähigkeiten, um effektiv gegen mutmaßliche Kriegsverbrecher, kriminelle Gruppen, illegale Nachrichtendienste, paramilitarisierte innerstaatliche (Un-)Sicherheitskräfte oder selbst gewalttätige Demonstranten vorzugehen.

Internationale Militärkräfte stehen daher unter Druck, polizeiliche und polizeiähnliche Aufgaben zu übernehmen. Zivile und militärische Entscheidungsträger befürchten allerdings negative Auswirkungen auf die Kampfkraft und die Moral von Soldaten. Weil aber Sicherheitslücken die Stabilisierung fragiler Staaten unterminieren, kommt es zur Verpolizeilichung des Militärs. So lernen westliche Streitkräfte bei ihrer Vorbereitung für den Auslandseinsatz mittlerweile, nicht-tödliche Waffen einzusetzen, um im Falle möglicherweise gewalttätiger Demonstrationen nicht mehr nur die Wahl zwischen Rückzug oder Schusswaffengebrauch zu haben.

Als Pendant hierzu kommt es zu einer Militarisierung der Polizei, die sich anhand mehrerer Indikatoren offenbart (Kraska 2007: 504). Materielle Indikatoren sind militärische Waffen und Technik, kulturelle Indikatoren eine militärisch geprägte Sprache und ein militärisch geprägtes Auftreten, organisatorische Indikatoren die Einrichtung militärähnlicher Kommandostrukturen und operationelle Indikatoren die Beteiligung von Polizeikräften an Hochrisikoooperationen. Internationale Akteure treiben die Militarisierung der Polizei in Friedensoperationen auf zwei Arten voran. Erstens können sie eigene robuste Polizeikräfte wie Gendarmerien, formierte Polizeieinheiten oder *Special Weapons and Tactics*-Einheiten entsenden. Zweitens können internationale Akteure die Militarisierung der Polizeien von Postkonfliktstaaten durch militarisierte Trainings- und Ausrüstungsprogramme vorantreiben.

Die funktionale Notwendigkeit, Sicherheitslücken zu schließen, kollidiert also mit dem Prinzip der zivilen Polizeiarbeit. Indem internationale Akteure Militarisierung vorantreiben, verringern sie das Risiko von Sicherheitslücken. Die Kosten können aber hoch sein, wenn Militarisierung zivile Polizeiarbeit überschattet – etwa in Form von Vertrauensverlust bei den Bürgern durch disproportionalen Gewalteinsatz oder fehlende Verbrechensaufklärung durch die Vernachlässigung kriminalpolizeilicher Fähigkeiten. Auch sendet die Militarisierung der Polizei widersprüchliche Signale an die Bevölkerung und riskiert dadurch, die Glaubwürdigkeit der Reformbemühungen zu unterminieren.

Da Grauzonen jeweils unterschiedlich aussehen, gibt es keine Patentrezepte für die richtige Justierung ziviler und militärischer Elemente bei der internationalen Polizeihilfe. SSR-Richtlinien lassen Gebern daher Spielraum bei der internationalen Polizeihilfe.<sup>4</sup> Das Standardwerk zur SSR, ein Handbuch der OECD aus dem Jahr 2007, geht nicht so weit, das in Deutschland herrschende Trennungsgebot zwischen Polizei und Militär zu propagieren. Es fordert aber eine klare Aufgabentrennung von Sicherheitskräften, ihre demokratische Kontrolle und eine zivil ausgerichtete, bürgernahe Polizei (OECD 2007).

### 2.3 Die Ausrichtung internationaler Polizeihilfe: Zivil oder militärisch?

Das Verhältnis ziviler und militärischer Elemente beim Polizeiaufbau von Postkonfliktstaaten durch internationale Geber hängt von vielen Bedingungen ab (siehe Tabelle 1). Diese können in zwei Bündel unterteilt werden: die Präferenzen sowie Praktiken externer Akteure beim Polizeiaufbau und die Bedingungen im Postkonfliktland.

**Tabelle 1: Bedingungen für das Verhältnis ziviler und militärischer Elemente beim Polizeiaufbau**

Präferenzen und Praktiken externer Akteure	Bedingungen im Postkonfliktland
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtkonzeption der internationalen Intervention</li> <li>• Koordination</li> <li>• Machtverhältnisse von Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherheitslage</li> <li>• Qualität der Regierungsführung</li> <li>• Polizeiliche Traditionen</li> <li>• Wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation</li> </ul>

Bezüglich des ersten Bündels ist wichtig, ob internationale Akteure auf kurzfristige Sicherheitsgewinne oder den langfristigen Aufbau demokratisch kontrollierter Institutionen

<sup>4</sup> Dieser Spielraum spiegelt auch die Unterschiede in den Sicherheitskulturen und Polizeitraditionen sowohl intervenierender als auch fragiler Staaten wider.

setzen. Die repressive Ausrichtung der US-Drogenpolitik in Lateinamerika zum Beispiel hat demokratisch schlecht kontrollierte Sicherheitsapparate gestärkt, nur die Symptome von Gewalt bekämpft, teilweise Gewalt verstärkt und somit zur Erhaltung von Umständen beigetragen, die einen militärischen Polizeiaufbau scheinbar nötig machen (Youngers/Rosin 2005). Auch Koordinationsprobleme beeinflussen die Ausrichtung des Polizeiaufbaus. So kann eine mangelhafte Koordination von Akteuren, die zivilen Polizeiaufbau und Rechtstaatlichkeit vorantreiben wollen, Sicherheitslücken aufreißen oder zur Dominanz militärischer Akteure führen. Dies war etwa in Bosnien-Herzegowina in den Jahren 2004 und 2005 der Fall, als die *European Union Police Mission* nicht gegen organisierte Kriminalität vorgehen konnte und die NATO diese Aufgabe übernahm (Friesendorf 2010: Kapitel 3).

Weiterhin ist wichtig, welche externen Akteure den Polizeiaufbau dominieren. Die strategischen Kulturen von Staaten und die professionellen Identitäten und Strukturen von Sicherheitskräften beeinflussen deren Strategien in multilateralen Operationen wesentlich.<sup>5</sup> Wenn externe Streitkräfte der Hauptmotor des lokalen Polizeiaufbaus sind, dann steigt die Wahrscheinlichkeit einer Militarisierung der Polizei. Ein Beispiel ist der Irak, wo US-Soldaten die militärischen Kapazitäten der irakischen Polizei gestärkt haben. Vice versa, treiben zivil ausgerichtete Institutionen zivile Polizeiarbeit voran. So hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) den Aufbau einer zivil ausgerichteten kosovarischen Polizei bewirkt. Die Dominanz des Militärs ergibt sich teilweise aus dem Mangel an für den Auslandseinsatz verfügbaren Polizisten.

Neben den Präferenzen von Hauptgebern beeinflussen auch die Bedingungen im Postkonfliktstaat das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Elementen beim Polizeiaufbau. Die wichtigste Bedingung ist hierbei die Sicherheitslage (Bayley/Perito 2010: 71-72). Zivile Polizeikräfte sind überfordert, wenn die Postkonfliktsituation eskaliert und sich zu einem erneuten bewaffneten Konflikt ausweitet. In Burundi etwa wurden Polizeieinheiten während des Bürgerkriegs in militärische Auseinandersetzungen hineingezogen. Die darauffolgende Militarisierung der Polizei resultierte in militärischer Bewaffnung, Ausbildung und Uniformierung der auf dem Papier zivil ausgerichteten Polizei. Sowohl in Bosnien als auch im Kosovo konnten zivile Polizisten, die in kleinen Einheiten operierten, wenig gegen Friedensgegner ausrichten. Soldaten und Gendarmen mussten daher polizeilich-militärische Grauzonen durch eigene Operationen und durch die Militarisierung von Einheiten der kosovarischen Polizei ausfüllen.

Auch die Regierungsführung beeinflusst die Ausrichtung von Polizeiarbeit. Schlechte Regierungsführung verleitet Geber zu pragmatischen Lösungen, häufig unter Ausschluss der lokalen Akteure, die die Reformbemühungen eigentlich antreiben sollten. Beispielsweise hat die Europäische Polizeimission EULEX im Kosovo, wie auch die Vorgängermision der Vereinten Nationen, exekutive Kompetenzen bei der Strafverfolgung. Diese gehen nicht zuletzt auf das mangelnde Vertrauen in die kosovarische Regierung zurück.

5 Dies liegt nicht zuletzt daran, dass SSR-Normen und auch internationales Recht viel Raum bei der Ausgestaltung polizeilich-militärischer Aufgabenbereiche lassen und dass Geberstaaten beim Einsatz ‚ihrer‘ Polizisten und Soldaten nur begrenzt Kompetenzen an internationale Organisationen abgeben.

Polizeiliche Traditionen sind ebenso wichtig. Wenn ein Land keine Tradition demokratisch kontrollierter Polizeiarbeit hat, können externe Reformversuche bestenfalls langsam wirken. In einigen afrikanischen Staaten diente die Polizei dem Machterhalt der Machteliten. Die Polizei war ein wesentliches Mittel, um Oppositionelle zu kontrollieren und das Regime zu sichern. Diese Tradition aufzubrechen und diese Polizeien einer demokratischen Kontrolle zu unterwerfen, bleibt schwierig. In kommunistischer Zeit haben die Polizeien Südosteuropas zwar professionell gearbeitet, waren aber nicht im demokratisch-liberalen Sinne kontrolliert. Institutionelle Kulturen lassen sich nur langsam ändern. Auch der Zustand der Polizei hat einen Einfluss auf die Chancen von Polizeireform. Wenn dieser Zustand desolat ist, stehen Versuche zur nachhaltigen Reform der Polizei unter schlechten Vorzeichen; die Versuchung ist dann groß, auf kurzfristige, messbare Ergebnisse zu zielen.

In Afghanistan waren die Bedingungen schon in den Anfangsjahren der internationalen Intervention dem Aufbau einer zivilen Polizei abträglich. In der Folgezeit wurden die Hindernisse für eine zivile Ausrichtung immer größer und die Militarisierung der ANP immer offensichtlicher (siehe Tabelle 2).<sup>6</sup> Dies ist vor allem der geographischen Ausweitung sowie Intensivierung des Aufstands und der Eskalation zu einem bewaffneten Konflikt geschuldet.

**Tabelle 2: Hindernisse für zivile Polizeireform in Afghanistan**

Präferenzen und Praktiken von Hauptgebern	Bedingungen in Afghanistan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vernachlässigung von öffentlicher Ordnung und Rechtstaatlichkeit</li> <li>• Koordinationsprobleme</li> <li>• Dominanz des Pentagon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unsicherheit, Krieg</li> <li>• Schlechte Regierungsführung</li> <li>• Fehlende Tradition ziviler Polizeiarbeit</li> <li>• Desolater Zustand der Polizei</li> </ul>

Die drei folgenden Abschnitte beschreiben den Wandel in Richtung eines militärisch geprägten Polizeiaufbaus und untersuchen die problematischen Folgen der Abkehr von der zivilen Polizeireform.

### 3. Die Polizeireform nach dem Sturz der Taliban

Die Antwort der USA auf die Anschläge vom 11. September 2001 war in Afghanistan militärisch erfolgreich: Innerhalb von wenigen Wochen war das Taliban-Regime besiegt. Die USA verließen sich auf ihre Luftüberlegenheit, den Einsatz von Spezialkräften und

<sup>6</sup> Siehe dazu auch Friesendorf (2011).

die Zusammenarbeit mit der Nordallianz. Schnell zeigte sich allerdings – wie auch später im Irak – dass es einfacher ist, einen (Quasi-)Staat zu zerstören als einen funktionierenden Staat aufzubauen.

Um Afghanistan zu stabilisieren und die Reform und den Aufbau des afghanischen Sicherheitssektors zu bewerkstelligen, entschieden sich internationale Geber Anfang 2002 für ein Führungsnationenmodell. Deutschland übernahm die Verantwortung für die Koordination internationaler Hilfe für den Aufbau der ANP. Die Probleme des Führungsnationenmodells zeigten sich alsbald. So verlangt Polizeireform eine enge Abstimmung mit der Justiz- und Verteidigungsreform sowie mit der Drogenkontrolle und der Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von ehemaligen Kombattanten. An Abstimmung zwischen den Sektoren und ihren Führungsnationen mangelte es aber.

Das größte Problem war der ungenügende Mitteleinsatz. Die Strategie, mit nur geringen finanziellen und personellen Mitteln für Stabilität zu sorgen (*light footprint strategy*), spiegelte die Präferenzen der Regierung Bush wider, die *nation building* ablehnte. Diese Strategie verwehrte Afghanistan aber die nötige Hilfe zur Selbsthilfe. Nach über zwei Jahrzehnten Krieg war die politische, wirtschaftliche und soziale Situation im Land katastrophal. Die Interims-Regierung von Präsident Hamid Karzai hing fast vollständig von internationalen Gebern ab, die aber zumindest zu Beginn der internationalen Intervention nur wenig investierten (Jones 2009).

Viele Afghanen unterstützten die internationale Präsenz im Land, da sie die Taliban nur als ein notwendiges Übel gegen die Herrschaft von Kriegsfürsten betrachteten. Schnell zeigte sich aber, dass internationale Akteure das Machtvakuum nach dem Sturz der Taliban nicht füllen konnten. Kriegsfürsten wussten das Anfangschaos zu nutzen, um Territorien, Institutionen und die Bevölkerung zu kontrollieren. Aber auch internationale Akteure tragen Verantwortung für die Sicherheitslücken. Die *International Security Assistance Force* (ISAF) war eine kleine Truppe, und erst ab Oktober 2003 dehnte die ISAF – seit August 2003 unter NATO-Kommando – ihre Präsenz schrittweise auf Gesamt-Afghanistan aus. Ebenso problematisch war, dass internationale Truppen keine polizeiähnlichen Aufgaben übernahmen. Bei der Interpretation des ISAF-Mandates ignorierten sie hierbei die Lehren aus dem Balkan, dass in der Anfangsphase, wenn es kaum internationale oder nationale Polizei gibt, das Militär auch polizeiliche Aufgaben wahrnehmen muss (Friesendorf 2010).

Noch problematischer war die US-geführte *Operation Enduring Freedom* (OEF), die parallel zur ISAF operierte. Die Regierung Bush war auf die Jagd nach al-Qaeda fixiert. OEF unterstützte daher örtliche Machthaber, die dabei behilflich waren. Manche von ihnen hatten aber wenig Rückhalt in der Bevölkerung. Auch die Unterstützung der pakistanischen Militärregierung stellte sich teilweise als kontraproduktiv heraus, da Pakistan den Taliban Rückzugsgebiete bot und so die internationalen Bemühungen konterkarierte. Insgesamt zählte Afghanistan bei US-Planern im Vergleich zum Irak wenig. Aufgrund dieser Vernachlässigung nahm vor allem im Süden und Osten des Landes die Unterstützung für die internationale Präsenz ab. Die Paschtunen, mit knapp 40 Prozent die größte Bevölkerungsgruppe in Afghanistan, hatten ohnehin Vorbehalte gegen die Nach-Taliban-



Ordnung, da in dieser die Tadjiken stark vertreten waren. Diese Missstände nährten den Aufstand.

Bewaffnete Gruppen in quasi-polizeilicher Funktion trugen kaum dazu bei, die öffentliche Ordnung zu garantieren. Anstatt einer zivilen Polizei gab es Milizen, die militärisch operierten und örtlichen Machthabern unterstanden. Dieser Zustand war eine Folge der jüngsten Geschichte Afghanistans. In den Wirren der 1970er Jahre setzte Mohammed Daoud Khan die Polizei gegen Oppositionelle ein. Während des Krieges in den 1980er Jahren war die Polizei stark militarisiert – so verfügte das Innenministerium über gepanzerte Verbände. In den Bürgerkriegsjahren Anfang der 1990er Jahre löste sich die Polizei auf oder kämpfte für rivalisierende Kriegsfürsten. Die Taliban unterhielten eine Tugendpolizei, die ihre harsche Interpretation des Islam umzusetzen half.

Die Polizei nach dem Sturz der Taliban war daher kaum so aufgestellt, dass sie das Vertrauen der Bürger gewinnen konnte. Viele ‚Polizisten‘ verlangten Geld von Mitbürgern, konsumierten Drogen, standen lokalen Kriegsfürsten nahe und verletzten Menschenrechte. Auch konnten nur wenige Polizisten Nummernschilder oder Ausweisdokumente lesen.

Internationale Akteure hatten somit kaum Möglichkeiten, eine bestehende Polizei zu reformieren. Vielmehr ging es um den Aufbau gänzlich neuer Polizeistrukturen. Hierbei half ein Nukleus früherer Polizeioffiziere, von denen viele von der Sowjetunion und auch der BRD und DDR ausgebildet worden waren. Sie arbeiteten oftmals professionell im Sinne eines effektiven Schutzes des Regimes. Jedoch hatten sie nur ein rudimentäres Verständnis von ziviler, bürgernaher Polizeiarbeit. Besonders problematisch war die hohe Analphabetenrate der afghanischen Polizisten. Ein weiteres großes Hindernis für die Polizeireform war Loyalität: Viele afghanische Polizisten unterstanden lokalen Machthabern, die ihre Milizen in die Sicherheitskräfte integriert hatten. Hinzu kam, dass viele Parlamentarier und Regierungsbehörden in Kriminalität und Korruption verwickelt waren.<sup>7</sup> Auch die Zivilgesellschaft war schwach ausgeprägt und konnte somit die ANP kaum kontrollieren.

### 3.1 Der Beginn der deutschen Polizeihilfe

Angesichts dieser Schwierigkeiten wirken internationale SSR-Versuche im Nachhinein allzu optimistisch. Die rot-grüne Bundesregierung sah sich zum Engagement in Afghanistan gezwungen, um gegenüber den USA Solidarität zu beweisen. Dabei konnte Deutschland von traditionell engen Beziehungen zu Afghanistan profitieren. Allerdings unterschätzte die Bundesregierung die Situation in Afghanistan und weckte unrealistische Erwartungen an die Polizeireform.

Die ersten deutschen Polizeiberater kamen im März 2002 an und eröffneten sogleich ein Koordinationsbüro (*German Coordination Office*). Das deutsche Polizeiprogramm (*German Police Project Office*, später in *German Police Project Team*, GPPT umbenannt) nahm im Jahr 2002 die Arbeit auf. Deutschland konzentrierte sich zunächst auf die

<sup>7</sup> „Wie soll Korruption bekämpft werden, wenn die Generalstaatsanwaltschaft die zweitkorrupteste Institution des Landes ist?“, so die rhetorische Frage eines UN-Mitarbeiters dazu. Gespräch, Kabul, Juli 2009.

Renovierung der Polizeiakademie in Kabul (*Kabul Police Academy*) und die Ausbildung von Polizeioffizieren (*saran*) und Polizeiunteroffizieren (*satanman*). Offiziere erhielten eine dreijährige, Unteroffiziere eine einjährige Ausbildung. Im August 2002 begann die Ausbildung von 1.500 Offizieren und 500 Unteroffizieren (Perito 2009: 3). Die Bundesregierung hoffte, durch die intensive Schulung der höheren und mittleren Dienstgrade die Afghanen zu befähigen, Polizisten später selbst auszubilden.

Trotz einiger Fortschritte war das deutsche Polizeiprogramm ein Tropfen auf den heißen Stein. Neben der Beschränkung auf Kabul und später auf einige Distrikte in Nordafghanistan war es problematisch, dass die Reform des Kabuler Innenministeriums vernachlässigt wurde. Finanziell lag der Einsatz Deutschlands für den Aufbau der ANP im Jahr 2002 bei 13 Millionen Euro (Deutscher Bundestag 2010: 6). 2003 investierte Deutschland 12,5 Millionen Euro in den Aufbau der ANP; im Jahr 2004 dann 10,4 Mio.; 2005 waren es 10,3 Mio (Deutscher Bundestag 2010: 6). Mit der Ausbildung der ANP begann Deutschland mit neun Trainings- und Kurzzeitexperten im Jahr 2003. Im Jahr 2004 waren es 25, 2005 schließlich 37 Kurzzeitexperten (Deutscher Bundestag 2007: 3).<sup>8</sup> Hinzu kam das ständig in Afghanistan stationierte Stammpersonal. Dessen Zahl steigerte sich von 16 im Jahr 2002 auf 40 (2003), 59 (2004) und 73 (2005).<sup>9</sup> Bis Anfang 2006 bildete Deutschland 3.600 afghanische Polizeioffiziere und Unteroffiziere aus – bei einer geschätzten Gesamtgröße der ANP von 50.000 Polizisten (Deutscher Bundestag 2006: 2).<sup>10</sup>

### 3.2 Der Einstieg der USA in die Polizeireform

Da Deutschland die niedrigen Ränge der ANP, die der Streifenpolizisten (*satunkai*), nicht ausbildete, blieben diese zuerst ohne Ausbildung, bis die USA schließlich die Lücke schlossen. Die USA waren schon früh besorgt über die Langsamkeit des deutschen Programms. Im Jahr 2003 begann Washington daher mit einem eigenen Polizeiprogramm. Ein Jahr darauf investierten die USA schon rund 224 Millionen Dollar in die ANP (United States Government Accountability Office 2008: 5). Offiziell war Deutschland weiterhin Führungsnation, de facto dominierten die USA aufgrund ihres massiven Mitteleinsatzes nun eindeutig den Polizeiaufbau.

Die USA konzentrierten sich hierbei in erster Linie auf die *Afghan Uniformed Police* (AUP), die den Großteil der ANP darstellte. Für das Training wurde ein Polizeitrainingszentrum in Kabul gebaut, welches als Prototyp für sieben regionale Trainingszentren im

8 Die Quellen zur Anzahl des Polizeipersonals unterscheiden meist nicht genau zwischen Langzeitexperten, Trainingsexperten und Kurzzeitexperten. Die Aufgabe der Langzeitexperten ist eher Koordination als Ausbildung. Trainingsexperten sind eindeutig bei der Ausbildung der ANP beteiligt. Bei Kurzzeitexperten ist dies nicht unbedingt der Fall. Die Autoren danken Jörn Meyer für diesen Hinweis.

9 Zahl des Stammpersonals über das gesamte Jahr verteilt. D.h. meist ist die Zahl des Stammpersonals zu einem bestimmten Zeitpunkt deutlich geringer; siehe Deutscher Bundestag (2007: 3).

10 Über die Größe der ANP gab es nur Vermutungen. Auch nach 2005 blieb unklar, wie viele afghanische Polizisten Dienst tun. Erst ab 2009 versuchten internationale Akteure systematisch, die tatsächliche Stärke der ANP zu ermitteln. Das war schwierig, da Polizeichefs die Zahl ihrer Untergebenen oftmals übertrieben („Geisterpolizei“), um deren Gehälter einzustreichen.

Land diene (Perito 2009: 4). Neben der AUP gab es weitere spezialisierte Elemente der ANP (deren Struktur und Bezeichnungen sich über die Zeit änderten). Die Kriminalpolizei (*Criminal Investigation Department*) sollte Verbrechen aufklären. Die Grenzpolizei (*Afghan Border Police*) sollte die schwer zugänglichen Grenzregionen gegen Schmuggler und Aufständische absichern. Aus Sicht der USA war die Grenzpolizei eine verstärkende Kraft bei der Aufstandsbekämpfung, auch wenn sie als besonders korrupt galt. Die Anti-Drogenpolizei (*Counter-Narcotics Police of Afghanistan*) unternahm Operationen gegen die Drogenwirtschaft und erhielt Unterstützung von britischen und US-amerikanischen Polizisten und Spezialkräften.<sup>11</sup> Ein weiterer Akteur bei Hochrisikoooperationen waren Anti-Terror-Einheiten der ANP. Eine wichtige Rolle spielte auch die *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP). Ihre Gendarmen sollten bei Demonstrationen Polizeiarbeit leisten können, die so robust wie nötig aber gleichzeitig so de-eskalierend wie möglich war. Diese ursprüngliche Aufgabe wurde mit den Jahren überlagert von der Aufgabe, Hochrisikogebiete zu sichern.

Deutschland, die USA und andere Geberstaaten unterstützten die ANP durch Ausbildung, Ausrüstung und Informationen, wobei die Regionalen Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Team*, PRT) eine wichtige Rolle einnahmen. Diese Unterstützung war oftmals nicht mit dem Kabuler Innenministerium oder anderen internationalen Partnern abgesprochen, sondern den örtlichen Bedürfnissen angepasst.<sup>12</sup>

Die dominante Rolle der USA beim Aufbau der Polizei war unbestritten. Die Leitung für das Polizeiprogramm lag beim State Department bzw. dessen *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL). Dieses wiederum nahm die Sicherheitsfirma DynCorp unter Vertrag. DynCorp beschäftigte für die Polizeiausbildung in Afghanistan meist pensionierte US-Polizisten und auch Soldaten. Wenige dieser Ausbilder waren professionelle Trainer. Die für das Training nötigen afghanischen Übersetzer – das Programm war auf Englisch – waren schlecht ausgebildet und kaum mit der Polizeiterminologie vertraut (Perito 2009: 4).

Das unmittelbare Ziel der forcierten Polizeiausbildung war der Schutz der afghanischen Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004. DynCorp etablierte zu diesem Zweck ein *train the trainer*-Programm, in dessen Rahmen über 800 afghanische Polizisten innerhalb von drei Wochen zu Ausbildern ausgebildet wurden. Diese neuen Ausbilder bildeten anschließend afghanische Streifenpolizisten aus. Für neue Rekruten dauerte die Ausbildung acht Wochen, für solche mit früherer Diensterfahrung nur zwei Wochen. Spezialisierte Elemente der ANP erhielten zusätzliches Training. Die USA trugen so wesentlich dazu bei, dass über 20.000 afghanische Polizisten vor den Präsidentschaftswahlen ausgebildet wurden (United States Government Accountability Office 2005: 19).<sup>13</sup>

11 Gespräch mit UN-Mitarbeiter, Kabul, Oktober 2010.

12 Laut eines zivilen NATO-Mitarbeiters war die Koordination der PRT nahezu unmöglich, da sie Weisungen allein aus den Hauptstädten der truppenstellenden Staaten erhielten. Vortrag, ISAF-Hauptquartier, 27. September 2009.

13 Wie bei allen anderen Zahlen zu Afghanistan ist auch bezüglich der Zahl ausgebildeter Polizisten Vorsicht geboten. So sagen die Zahlen nichts darüber aus, wie viele Polizisten neu oder wiederholt ausgebildet wurden. Viele Polizisten dürften mehrfach ausgebildet worden sein, da ihre Personalien oftmals nicht sys-

## 4. Ausweitung der Polizeihilfe und Militarisierung der ANP

Die Parlamentswahlen vom September 2005 wurden durch viele Anschläge begleitet. Es bestand nun kein Zweifel mehr daran, dass sich ein bewaffneter Aufstand formierte. Dies verstärkte den Druck auf Deutschland. Bund und Länder stockten die Mittel für den Polizeiaufbau aber nicht wesentlich auf. Wie in den Anfangsjahren führte Deutschland die Ausbildung der höheren Polizeikader fort. Das deutsche Budget für den Aufbau der ANP belief sich 2006 auf 15,9 Mio. und 2007 auf 11 Mio. Euro. 2008 wurde es dann auf 34,5 Mio. und 2009 auf 53,7 Mio. Euro pro Jahr angehoben (Deutscher Bundestag 2010: 6). Jedoch gab es keinen wesentlichen Anstieg des deutschen Polizeipersonals.

### 4.1 Der Beginn der Europäischen Polizeimission Afghanistan (EUPOL)

Die bedeutendste Veränderung auf europäischer Seite war der Beginn der Europäischen Polizeimission Afghanistan (EUPOL) im Jahr 2007. Die Mission kam wesentlich auf deutsche Initiative hin zustande. Die Bundesregierung wollte den Druck der USA durch die Übergabe der Verantwortung an die EU verringern (Deutschland hatte zum Zeitpunkt der Übergabe nur 43 Personen als Stammpersonal in Afghanistan). Der Hauptauftrag von EUPOL war die Beratung von hochrangigen Beamten des afghanischen Innenministeriums sowie ANP-Offizieren auf strategischer Ebene. Die EU setzte die Zahl von internationalen EUPOL-Mitarbeitern für Ende März 2008 auf 195 fest; das Budget für EUPOL aus dem Haushalt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für den Zeitraum von Ende Mai 2007 bis Ende März 2008 lag bei 43,6 Mio. Euro (Deutscher Bundestag 2007: 3-5). Die Zielmarken konnten jedoch nicht erreicht werden: Im März 2008 waren statt der 195 geplanten Polizeiexperten nur 95 im Land (Deutscher Bundestag 2008b: 4). Die EUPOL-Mission schloss auch deutsche Polizeiexperten ein – diese arbeiteten parallel zu ihren Kollegen vom deutschen Polizeiprojekt GPPT, das weiter bestand.

Die EU favorisierte mehrheitlich ein ziviles Polizeimodell. Schnell zeigten sich aber die Probleme der Mission: Einzelne EU-Mitgliedstaaten versuchten oftmals, das EUPOL-Mandat zu verändern; die EU erreichte die Mandatsobergrenze nicht; die Heterogenität der Mission führte zu internen Friktionen; die sich verschlechternde Sicherheitslage schränkte die Bewegungsfreiheit von EUPOL-Mitarbeitern ein; und es gab Schwierigkeiten bei der Koordination von EUPOL mit der ISAF, GPPT und weiteren internationalen Akteuren (Gross 2009).

tematisch aufgenommen wurden (was schwierig war, da viele Afghanen nur den Vornamen benutzten und keine Ausweisdokumente hatten; für sie war die Polizeiausbildung attraktiv, da sie für die Zeit der Ausbildung Unterkunft und Verpflegung erhielten). Auch waren viele Polizisten selbst nach der Ausbildung kaum einsetzbar oder blieben dem Dienst fern. Über viele Jahre fehlte eine Datenbank, die für Gesamtafghanistan auflistete, welcher Polizist welche Art von Training erhalten hat.

## 4.2 Die Militarisierung der Polizei

Das Engagement von EUPOL, GPPT und anderer Geberstaaten wurde im Laufe der Zeit immer mehr durch das Engagement der USA überschattet. Schon im April 2005 löste das US-Verteidigungsministerium das US-Außenministerium als Hauptakteur bei der Ausbildung und der Umstrukturierung der ANP ab. Das State Department war weiterhin verantwortlich für das Management der Verträge für das Polizeitraining und auch für das *Mentoring* der ANP-Führung. Offiziell gab es eine Arbeitsteilung: Das Pentagon stellte das Geld, das Personal, die Infrastruktur, den politischen Druck und die Verbindungen zum afghanischen Innenministerium bereit und EUPOL die zivile Polizeiexpertise.<sup>14</sup> In der Praxis bestimmte das Pentagon nun aber die Strategie der Polizeireform, weil es die meisten Mittel und das meiste Personal bereitstellte.

Der Hauptakteur des Pentagon war das *Office of Security Cooperation – Afghanistan*, das 2006 zum *Combined Security Transition Command – Afghanistan* (CSTC-A) umbenannt wurde. Dieser Institution war die Ausbildung sowohl der ANP als auch der ANA anvertraut. Das Pentagon sprach mit Bezug auf die ANP und ANA von den „afghanischen Sicherheitskräften“ – eine Bezeichnung, die die unklare Aufgabentrennung zwischen Militär und Polizei schon semantisch impliziert. 2005 stellte das State Department mit 424,5 Millionen Dollar noch mehr Geld bereit als das Pentagon, das 200 Millionen Dollar in die ANP investierte. Im Jahr 2006 betrug der Anteil des State Department aber nur noch 58,5 Millionen Dollar, während das Pentagon bereits über eine Milliarde Dollar ausgab (Deutscher Bundestag 2008b: 7). Im Jahr 2007 übernahm das Pentagon dann sämtliche Kosten. In diesem Jahr beliefen sich die Kosten der USA für den Aufbau der ANP auf rund 2,7 Milliarden Dollar. Insgesamt investierten die USA von 2002 bis 2008 etwa 6,2 Milliarden Dollar in die Ausbildung und Ausrüstung der ANP (United States Government Accountability Office 2008: 11). Ein deutscher Polizist beschrieb die Ablösung Deutschlands als Führungsnation durch die USA folgendermaßen: „Das wäre so, als wenn Liechtenstein eine Polizeiakademie auf dem Balkan aufmacht und dann wir Deutschen kommen.“<sup>15</sup>

Das US-Engagement brachte gemischte Ergebnisse mit sich. So hieß es in einem offiziellen Bericht im November 2006, das amerikanische Polizeiprogramm verfüge über ungenügende Mittel und Personal.<sup>16</sup> Es gab aber auch Erfolge. So setzten die USA gegenüber der afghanischen Regierung durch, dass die Zahl der Offiziere im Verhältnis zu der Zahl von Untergebenen gesenkt wurde. Kosten konnten so reduziert und die Effektivität gesteigert werden. Am deutlichsten zeigte sich die Handschrift des Pentagon/CSTC-A bei der forcierten ANP-Ausbildung. Zwischen 2003 und 2008 sollen knapp 150.000 ANP-Mitglieder ausgebildet worden sein (Legon 2009).

Die Militarisierung der ANP kann anhand der in Abschnitt 2 erwähnten Indikatoren illustriert werden. Bezüglich der materiellen Indikatoren lieferten vor allem die USA

14 Gespräche mit EUPOL-Mitarbeiter und mit britischem Diplomaten, Kabul, Juli 2009.

15 Gespräch, Kabul National Police Academy, Oktober 2010.

16 Inspectors General, U.S. Department of State and U.S. Department of Defense (2006).

militärische Waffen wie das Sturmgewehr AK-47, Maschinengewehre und Granatwerfer. Kulturell stärkten internationale Akteure die militärische Identität der ANP, da viele Ausbilder, Partner und Mentoren aktive oder frühere Soldaten waren und ihr Auftreten und ihre Sprache entsprechend militärisch geprägt waren.<sup>17</sup> In organisatorischer Hinsicht passten die USA die Kommando- und Logistikstrukturen der ANP denen der ANA an (Murray 2007: 118). Operationell schließlich nahmen reguläre ANP-Einheiten weiterhin an Hochrisikoeinsätzen teil. In einigen Fällen beteiligte sich die ANP an offensiven Kampfeinsätzen gegen die Taliban. Der einzige Unterschied zwischen der ANA und der ANP war dabei oftmals, dass erstere professioneller als letztere agierten.<sup>18</sup>

Washington betrachtete die Präsenz der ANP in der Fläche als nötig, um bewaffneten Oppositionskräften die Kontrolle über die Bevölkerung zu verwehren. Diese Vorstellung stimmte mit der afghanischen Praxis überein (die wiederum auf sowjetische Reformen zurückging), möglichst viele Polizeistationen und Kontrollpunkte in der Fläche zu haben.<sup>19</sup> Die breite Aufstellung der ANP wiederum erforderte – so die Argumentation der USA und zunehmend auch der Europäer – Hilfe zum Selbstschutz, also Militarisierung. In der Tat: Regierungsgegner töteten und verwundeten immer mehr afghanische Polizisten. Im Jahr 2008 wurden geschätzte 1.290 Polizisten getötet. Viele kamen bei Angriffen von Aufständischen auf entlegenen Straßensperren oder Polizeistationen ums Leben.

#### 4.3 Das Focused District Development (FDD)-Programm

Ab Ende 2007 setzten internationale Akteure auf das *Focused District Development* (FDD)-Programm. Nach einer Evaluierung wurde die gesamte Afghan Uniformed Police (AUP) eines Distrikts abgezogen und innerhalb von acht Wochen im *Police Training Center* (PTC) ausgebildet. Während dieser Zeit ersetzte die *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) die AUP.<sup>20</sup> Nach dieser Ausbildung gingen die Polizisten zurück in ihren Distrikt. Dort wurden sie dann nachbetreut durch internationale Mentoren und Partner. Diese waren in *Police Mentor Teams* (PMT) und *Police Operational Mentoring and Liaison Teams* (POMLT) organisiert.<sup>21</sup> Neben Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe stärkten internationale Partner die ANP auch durch die Verbesserung von Infrastruktur, vor allem den Bau von Polizeistationen.

17 Sozialisierungseffekte sind vor allem beim *Partnering* und *Mentoring* stark, da Ausbilder und Auszubildende zusammen arbeiten und leben.

18 Siehe den Augenzeugenbericht in Beattie (2008: 222).

19 So waren in Nordafghanistan im Jahr 2009 rund 11.000 Polizisten an etwa 700 Orten präsent. Gespräch mit Bundeswehroffizier, Berlin, 2. Juli 2010.

20 ANCOP war beliebter bei den Afghanen als die AUP. Die höhere Qualität von ANCOP lag an relativ strengen Aufnahmebedingungen und einer 16 Wochen langen Ausbildung. Auch wurde ANCOP zentralstaatlich rekrutiert und eingesetzt und war daher weniger anfällig für lokale Korruption. Siehe dazu: ICG (2008: 5).

21 Die USA stellen vor allem POMLT, die Europäer PMT.

Die Curricula für die FDD-Ausbildung und weitere parallel laufende Ausbildungsprogramme betonten in erster Linie militärische Fertigkeiten wie den Umgang mit Waffen, das Errichten von Straßensperren und das Erkennen von behelfsmäßig hergestellten Sprengvorrichtungen (*Improvised Explosive Device*, IED). Rund sieben der acht Wochen der Polizeiausbildung waren für die Vermittlung militärischer Kenntnisse vorgesehen. Für die Vermittlung von Informationen, etwa zur afghanischen Verfassung, Strafverfahrensprozeduren oder Menschenrechten blieb nur rund eine Woche Zeit (Chilton et al. 2009: 60; Bayley/ Perito 2010: 23). Ab November 2008 schrumpfte der zivile Lehrinhalt des FDD-Curriculums weiter zusammen. Militärisch geprägtes Training trat an die Stelle von Lehre über bürgernahe Polizeiarbeit, häusliche Gewalt und Frauenrechte (Cordeman 2010: 113).

Das Hauptdokument für das polizeiliche Grundtraining war das sogenannte „Basic 8“ (die Zahl steht für die Zahl der Wochen des Trainings), das private Sicherheitsfirmen erstellten. Dieses Curriculum enthält auch viele Elemente zur zivilen Polizeiarbeit. Allerdings passten internationale Akteure dieses Curriculum ihren jeweiligen Bedürfnissen und strategischen Kulturen an. Zudem konnten Ausbildungselemente wie das Erkennen falscher Ausweispapiere wegen des Analphabetismus vieler auszubildender Polizisten nicht gelehrt werden. Das Ergebnis vor allem in Hochrisikogebieten war eine Militarisierung der ANP-Ausbildung und eine unübersichtliche Proliferation von Lehrplänen nicht nur für spezialisierte ANP-Elemente, sondern auch für die AUP.

#### 4.4 Die Reform des Innenministeriums

Auch die Reform des Innenministeriums erwies sich als schwierig. Die Ministerialreform war eine gewaltige Aufgabe aufgrund der Präsenz von Personen im Ministerium, die kein Interesse an demokratisch kontrollierter Polizeiarbeit hatten und in Korruption und organisierte Kriminalität (die lukrativste Einnahmequelle war der Drogenhandel) verstrickt gewesen sein sollen (Wilder 2007). Um die Korruption einzudämmen, wurde ein elektronisches Besoldungssystem eingeführt, das verhindern sollte, dass Vorgesetzte Geld der Untergebenen einbehalten (Perito 2009: 12). Weitere Probleme waren Mikromanagement und die mangelnde Delegierung von Aufgaben an Untergebene (ein Problem, welches sowohl eine sowjetische Hinterlassenschaft als auch traditionelle afghanische Hierarchisierung widerspiegelte). Es mangelte an einer Trennung ministerieller und polizeilicher Aufgaben im Innenministerium: Der Minister war de facto der Polizeichef des Landes. So traf der Minister bis zu 50 Entscheidungen pro Tag, die aber oftmals nicht implementiert wurden.<sup>22</sup>

Die Dominanz der USA bei der Ministerialreform war eindeutig. So stand im Jahr 2006 ein europäischer Polizist knapp einhundert Vertretern der USA gegenüber.<sup>23</sup> Versuche, polizeiliche Kompetenzen zu stärken, waren jedoch unzureichend. Ein Beamter des

<sup>22</sup> Gespräch mit EUPOL-Mitarbeiter, Kabul, September 2009.

<sup>23</sup> Gespräch mit EUPOL-Mitarbeiter, Kabul, Oktober 2010.

Innenministeriums sagte: „Wenn ich sage, dass ich Waffen brauche, bringen [internationale Akteure] tausende. Wenn ich sage, dass ich kriminalpolizeiliche Ausstattung brauche, wissen sie nicht, was sie tun sollen.“<sup>24</sup>

Internationale Akteure waren somit eher besorgt über die Langsamkeit des Aufbaus der ANP als über den Mangel an zivilpolizeilicher Qualität, etwa im *Focused District Development*-Programm (FDD). Schließlich dauert ein Zyklus – von der Evaluierung, dem achtwöchigen Training und dem *Mentoring* – ein Jahr und erreicht die Ausbildung von durchschnittlich nur rund 70 Polizisten in einem Distrikt. Dies lag zum einen an der geringen Zahl von Polizisten der *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP). Die Truppe war mit wenigen tausend Polizisten klein. Auch hatte ANCOP eine sehr hohe Ausfallrate durch Verluste und Fernbleiben, da die Truppe ein hohes Operationstempo hatte und in den gefährlichsten Distrikten eingesetzt wurde. Ein weiterer Grund für die Langsamkeit von FDD war der Mangel an internationalen Partnern und Mentoren. Zwar schaffte es DynCorp, 540 der anvisierten 551 Polizeimentoren aufzustellen, jedoch planten die USA mit 2.358 Mentoren des Militärs in der Ausbildung der ANP und im FDD-Programm (vor allem für die militärische Absicherung der *Mentoring*-Phase): von diesen waren aber nur 746 präsent (United States Government Accountability Office 2008: 34).

Mitte 2008 wurde geschätzt, dass die Zahl der ANP-Polizisten auf ca. 80.000 angestiegen war – jedoch wurde keine einzige ANP-Einheit als voll befähigt eingestuft; zwei Drittel der Einheiten erhielten gar die schlechtmöglichste Bewertung (United States Government Accountability Office 2008: 32). Laut eines Berichts des Britischen *Foreign Office* im Jahr 2008 nahmen zudem 60 Prozent der in Helmand stationierten afghanischen Polizisten Drogen.<sup>25</sup>

## 5. Polizeiliche Aufstandsbekämpfung

Das Jahr 2009 markierte den offiziellen Beginn der Aufstandsbekämpfung in Afghanistan (*Counterinsurgency*, COIN). General Petraeus und andere US-Strategen hatten die COIN-Strategie im Irak entwickelt. Unter Präsident Obama setzte der ISAF-Oberbefehlshaber General McChrystal COIN nun auch in Afghanistan um. Laut des Oberkommandierenden der internationalen Truppen in Afghanistan sollten der verbesserte Schutz der Bevölkerung und die Stärkung des afghanischen Staates im Vordergrund stehen. Eine bessere ANP war ein wesentliches Element hierfür.

Ab dem Jahr 2009 erhöhten internationale Akteure daher ihre Investitionen in die ANP. Dieser Trend setzte sich 2010 fort. Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 beschlossen internationale Geber, der afghanischen Regierung bis 2014 die Verantwortung für die Sicherheit zu übertragen. Ein Ziel war die Vergrößerung der ANP bis zum Herbst 2011 auf 134.000 Mitglieder. Im Herbst 2010 waren internationale Akteure

24 Zitiert in: ICG (2008: 9-10).

25 Australian Broadcasting Corporation News, „60 pc of Helmand Police use drugs“, February 18, 2009.



auf dem besten Weg, dieses Ziel zu erreichen. Im Dezember 2010 verkündete die Bundesregierung, die ANP habe eine Größe von 113.000 Polizisten (Bundesregierung 2010: 26). Diese Vergrößerung war vor allem dem Anstieg an US-Soldaten für die Ausbildung zu verdanken. Jedoch wurde hier auf Quantität statt Qualität gesetzt - nötig seien laut des zuständigen NATO-Generals mehr zivile Ausbilder und Mentoren.<sup>26</sup>

Der Mangel an ziviler Polizeiexpertise hatte Folgen. Ein EUPOL-Mitarbeiter schätzte im Jahr 2009 die Fähigkeiten der ANP zu *intelligence-led policing* als „Null“ ein.<sup>27</sup> Ein Jahr darauf sagte eine UN-Mitarbeiterin, dass selbst Polizisten in hochsensiblen Positionen zur Verbrechensaufklärung oftmals Analphabeten seien.<sup>28</sup> Das Verbleiben im Amt trotz fehlender Kompetenzen spiegelte einerseits afghanischen Klientelismus wider,<sup>29</sup> andererseits aber auch die Schieflage internationaler Polizeihilfe. Das zeigte sich auch im Kleinen. So schlug das Militär neue Polizeiuniformen vor, die eher soldatisch als polizeilich aussahen. Die nur wenigen zivilen Polizisten, die bei Koordinierungstreffen anwesend waren, konnten angesichts der militärischen Übermacht ihre Bedenken kaum einbringen.<sup>30</sup>

## 5.1 Die deutschen Bemühungen

Deutschland stockte im Jahr 2010 die Ausgaben für das GPPT auf rund 50 Millionen Euro pro Jahr auf. Hinzu kamen deutsche Beiträge in Höhe von 30 Mio. Euro für 2010 für den *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*, aus dem die ANP-Gehälter bezahlt werden (Bundesregierung 2010: 29). Weiterhin flossen deutsche EU-Beiträge direkt oder indirekt in den Aufbau der ANP. Auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 kündigte die Bundesregierung darüber hinaus einen Anstieg des deutschen Personals für den Polizeiaufbau auf 260 an; 200 Polizeiexperten sollten für das GPPT arbeiten, 60 für EUPOL. Die erneute Priorisierung des bilateralen Programms, die schon Mitte 2008 begonnen hatte, zeigte, dass die Bundesregierung EUPOL nicht als effektiv genug betrachtete.

Seit Anfang 2009 beteiligte sich Deutschland auch an FDD-Programmen im Bereich des unter deutschem Befehl stehenden Regionalkommandos Nord. Zu diesem Zweck stellte die Bundesregierung 45 Feldjäger ab.<sup>31</sup> Diese hatten die Aufgaben, der ANP militärische Fähigkeiten zu vermitteln und die deutsche Polizei außerhalb der Feldlager zu schützen. Die Polizeiausbildung führte zur wohl engsten militärisch-polizeilichen

26 Interview mit Generalmajor Stuart Beare, NTM-A, Kabul, 6. Oktober 2010.

27 Gespräch, Kabul, Juli 2009.

28 Gespräch, Kabul, Oktober 2010.

29 Oft verhindern mächtige Verwandte die Entlassung von Personen. Gespräch mit UNDP-Mitarbeiter, Kabul, Juli 2009.

30 Gespräch mit Offizier von NTM-A, Kabul, Oktober 2010.

31 Feldjäger unterstützen die Ausbildung der afghanischen Polizei in der Nordregion seit Aufstellung des Feldjägerausbildungskommando ANP am 1. April 2007. Weitere Feldjäger arbeiteten als Personenschutz, als Militärpolizisten innerhalb der Feldlager und für die Beweisaufnahme nach Anschlägen auf die Bundeswehr.

Zusammenarbeit in der bundesdeutschen Geschichte. Laut eines deutschen Polizisten ist die „enge Zusammenarbeit von Polizei und Bundeswehr völlig neu. Das BMVg [Bundesministerium für Verteidigung] und das BMI [Bundesministerium des Innern] meiden sich sonst.“<sup>32</sup>

Das BMVg, BMI und das Auswärtige Amt (AA) bemühten sich trotz der ungewöhnlich engen Zusammenarbeit, das Trennungsgebot von Militär und Polizei aufrecht zu erhalten.<sup>33</sup> So übernahmen Feldjäger und Polizisten die Ausbildung „in klar abgegrenzten, nicht austauschbaren Funktionen“.<sup>34</sup> Feldjäger bildeten afghanische Polizisten im *Police Training Center* in den Bereichen der Waffen- und Schießausbildung, des waffenlosen Kampfes, der Ausbildung am Checkpoint (einschließlich der Durchsuchung von Fahrzeugen und Personen) sowie Sicherungsaufgaben aus. Auch galt beim *Partnering* und *Mentoring* das Primat des Polizeilichen: Polizisten leiteten die Verhandlungen etwa mit Distrikt-Polizeichefs, während sich die Feldjäger auf Sicherungsaufgaben konzentrierten.<sup>35</sup> Weiterhin war das GPPT ausdrücklich nur ein Partner der NATO. Ein hochrangiger GPPT-Vertreter betonte: „Wir unterstehen nicht dem Militär.“<sup>36</sup> Distanz zeichnete darüber hinaus das Verhältnis zu den Gendarmen von ANCOP aus. So untersagte das BMI die Ausbildung von ANCOP, nachdem die Truppe offiziell als Gendarmerie, also als paramilitärische Einheit, klassifiziert worden war.<sup>37</sup> Aussagekräftig für den deutschen Ansatz war ebenso, dass Deutschland der ANP keine Waffen lieferte. Auch bei den Inhalten versuchte Deutschland, die Polizeiausbildung nicht zu Crash-Kursen werden zu lassen – das BMI gab vor, zivile Polizeikompetenzen und den Schutz von Menschenrechten in den Vordergrund der ANP-Ausbildung zu stellen.<sup>38</sup> Insgesamt setzte Deutschland also weiterhin auf „das Prinzip der Nachhaltigkeit“.<sup>39</sup>

Doch trotz dieser Umsicht war das FDD-Programm schwierig für die Deutschen. Operationen der Polizei außerhalb der Feldlager wurden von deutschen Polizisten und Polizeigewerkschaften als gefährlichste Einsätze für deutsche Polizisten bezeichnet. Bei ihren Einsätzen war die Polizei deshalb mit militärischen Waffen, schusssicheren Westen und Helmen ausgerüstet (Ritter 2010: 17), und nur durch die blauen Uniformen von den Feldjägern zu unterscheiden. Auch kamen bei manchen Besuchen in ANP-Distrikten auf einen deutschen Polizisten fünf Bundeswehrsoldaten.

32 Gespräch, Kabul, 5. Oktober 2010.

33 Es ist unklar, inwieweit das Trennungsgebot, das die Möglichkeiten der Verwendung der Bundeswehr im Innern begrenzt, auch bei Auslandseinsätzen gilt. In der Praxis war das Trennungsgebot aber auch im Ausland handlungsleitend.

34 Interview im BMVg, Berlin, 29. Oktober 2010.

35 Persönliche Beobachtung in einem Distrikt in der Provinz Balkh Mitte Oktober 2010.

36 Interview mit Polizeidirektor Dr. Lars Gerdes, Kabul, 6. Oktober 2010.

37 Gespräch mit GPPT-Mitarbeiter, Afghanistan, Oktober 2010.

38 Gespräche mit Feldjägern, Schule für Feldjäger und Stabsdienst, Hannover, Juni 2010, und mit BMI-Mitarbeitern, Berlin, 9. Dezember 2010.

39 Interview mit Polizeidirektor Markus Bierschenk, Leiter des GPPT an der *Kabul National Police Academy*, 11. Oktober 2010.

Die schlechte Sicherheitslage erschwerte die Rekrutierung deutscher Polizisten für das Programm. Diese sahen das Hauptrisiko im *Partnering*, einem Hauptelement von FDD. Ein deutscher Polizist sagte daher: „FDD heißt sterben gehen.“<sup>40</sup> Die Gewerkschaft der Polizei betonte, die deutsche Polizei könne nicht in einen Krieg geschickt werden.<sup>41</sup> Deutsche Polizisten und Ministerialbeamte wiederholten immer häufiger: „Wir sind keine Soldaten.“<sup>42</sup> Das hohe Risiko schreckte viele kompetente deutsche Polizisten vor einer Bewerbung für den Einsatz ab. Nicht zuletzt daher lag im Oktober 2010 die Zahl der im GPPT arbeitenden deutschen Polizisten mit 165 wieder unterhalb der Zielvorgabe von 200.<sup>43</sup>

Die schlechte Sicherheitslage schränkte auch den Bewegungsradius der deutschen Polizisten vor Ort ein. Diese konnten nur Tagestouren unternehmen, da sie die Nacht in den Feldlagern verbringen mussten. Dies reduzierte die Zahl der Distrikte auf solche in der Nähe der Feldlager – und auch nur in den für afghanische Verhältnisse relativ sicheren Distrikten der relativ sicheren Provinzen Balkh, Tahar und Badakshan; im umkämpften Kunduz gab es kein deutsches FDD-Engagement. Selbst innerhalb von Nordafghanistan war das deutsche Engagement daher nicht umfassend. In Bezug auf Gesamtafghanistan war es noch weniger sichtbar.

Die Schwierigkeiten des deutschen Polizeiprogramms waren offensichtlich – selbst in den relativ sicheren Distrikten. In einem Distrikt, der schon die einjährige Phase von Training und *Partnering* durchlaufen hatte, erfuhr der Leiter des *Police Mentoring Teams* im Gespräch mit dem zuständigen Polizeichef, dass von den rund 90 AUP-Angehörigen dort, die von Deutschland ausgebildet worden waren, über ein Dutzend nicht mehr zum Dienst erschien. Weitere ausgebildete Polizisten waren vom Provinzgouverneur als Bodyguards abgestellt worden und für den Distrikt daher verloren.<sup>44</sup>

Diese und weitere Hindernisse ließen viele deutsche Polizisten an der Polizeihilfe zweifeln. Der Standardbegriff für die kurze Basisausbildung der ANP war ‚Schnellbesohlung‘. Auch betrachteten GPPT-Mitarbeiter die strengen Sicherheitsvorkehrungen und die Präsenz der vielen Feldjäger zwar als notwendig, aber auch als Hindernis, Kontakt zur afghanischen Bevölkerung aufzubauen. Ein GPPT-Mitarbeiter sagte: „Ich kann keine effektive Polizeiarbeit machen, wenn ich in einem gepanzerten Fahrzeug sitze.“<sup>45</sup>

40 Zitiert in: Deutsche Polizisten fürchten Afghanistan-Desaster, *Spiegel Online*, 1. Apr. 2010, [www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,686968,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,686968,00.html) (10.01.2011).

41 Pressemeldung des Bundesvorstands der Gewerkschaft der Deutschen Polizei vom 10. Februar 2010, [www.gdp.de/id/p100204/\\$file/p100204AghanistanbewaffneterKonflikt.pdf](http://www.gdp.de/id/p100204/$file/p100204AghanistanbewaffneterKonflikt.pdf) (10.01.2011).

42 So etwa ein Polizist im Bundesministerium des Innern, Telefongespräch, September 2010.

43 Neben der schlechten Sicherheitslage wurde die Rekrutierung dadurch erschwert, dass es für viele Landespolizisten weiterhin kein Karrierevorteil war, an einer Auslandsmission teilgenommen zu haben. Auch hohe Auslandseinsatz- und Gefahrenzulagen konnten diese Hindernisse nicht ausgleichen. Für viele Polizeiführer führt der Weggang ihrer Beamten zu großen Planungsproblemen, nicht zuletzt wegen der Sparmaßnahmen bei den Landespolizeien in den vergangenen Jahren. Bei der Bundespolizei sind im Gegensatz zu den Landespolizeien dagegen mehr Karriereanreize geschaffen worden, und das Budget wurde erhöht.

44 Persönliche Beobachtung in einem Distrikt in der Provinz Balkh, Oktober 2010.

45 Gespräch, Kabul, Oktober 2010.

## 5.2 Forciertes Engagement und Wandel des EUPOL-Einsatzes

Während das *German Police Project Team* (GPPT) versuchte, unter den schwierigen Rahmenbedingungen und mit relativ geringen Mitteln effektiv zu arbeiten, stand EUPOL vor viel größeren Problemen. Viele Mitarbeiter sprachen von einer gescheiterten Mission.<sup>46</sup> Im Herbst 2010 lag die Mission mit 280 internationalen Mitarbeitern immer noch weit unter der angestrebten Zahl von 400.<sup>47</sup> Positiv war, dass EUPOL die Präsenz auf eine größere Zahl von Provinzen ausweiten und dort wichtige Impulse für die Polizeireform und -ausbildung geben konnte. EUPOL-Mitarbeiter waren aber stark vom Militär abhängig. Wenn ISAF freie Kapazitäten etwa für den Schutz von EUPOL-Mitarbeitern bei Operationen außerhalb von Feldlagern hatte, dann erhielt EUPOL Unterstützung. Dies war aber nicht immer der Fall.

Das *Combined Security Transition Command - Afghanistan* (CSTC-A) verlangte von EUPOL, sich in kritischen Bereichen wie der Drogen- und Terrorismusbekämpfung und der Aufklärung zu beteiligen. EUPOL hatte dafür aber nicht genug Geld und Personal und stand der Aufstandsbekämpfung auch skeptisch gegenüber. Die Mission konzentrierte sich daher auf die *Afghan Uniformed Civilian Police* (AUCP) und das *Criminal Investigation Department* (CID).

Auch die EU-Mitgliedstaaten betrachteten EUPOL skeptisch. Die Mission sah sich deshalb gezwungen, messbare Erfolge vorzuweisen. Ein Element war die Präsenz in einer größeren Zahl von Provinzen, ein weiteres die Beteiligung an der ANP-Basisausbildung. So bildeten EUPOL-Mitarbeiter afghanische Polizisten innerhalb von drei Wochen im Rahmen des *City Police and Justice Programme* aus. Die Ausbildung für die afghanischen Polizisten, die zu rund 90 Prozent Analphabeten waren, fokussierte hierbei auf praktische Fertigkeiten wie die Suche nach Waffen und Sprengstoff an Straßensperren.<sup>48</sup> Noch im Jahr 2007, als EUPOL mit dem Ziel einer zivil orientierten Reform der ANP durch *Mentoring* auf strategischer Ebene antrat, wäre die spätere militärisch orientierte Ausbildung auf taktischer Ebene undenkbar gewesen.

Allerdings konnte selbst vermehrtes Training EUPOL kaum dabei helfen, das eigene Profil zu stärken. Dies zeigte sich daran, dass hochrangige Vertreter des afghanischen Innenministeriums das GPPT und EUPOL oftmals miteinander verwechselten oder gleichsetzten.<sup>49</sup> EUPOL hatte daher Schwierigkeiten, selbst das Minimalziel zu erreichen und gegenüber der NATO eine eigene Nische zu besetzen.

46 Gespräche mit EUPOL-Mitarbeitern, Kabul, Juli und Oktober 2009 und Oktober 2010.

47 Interview mit Harald Händel, EUPOL-Sprecher, Kabul, 5. Oktober 2010.

48 Beobachtung der Polizeiausbildung im Oktober 2010 in Kabul; Einblick in den Lehrplan.

49 Interview mit EUPOL-Mitarbeiter, Kabul, Oktober 2010.

### 5.3 Die ANP und die Aufstandsbekämpfung

Ab dem Jahr 2009 wurde die ANP integraler Bestandteil der Aufstandsbekämpfung. Dies hing mit der schlechten Sicherheitslage und der Ausweitung des bewaffneten Konflikts auf bis dahin ruhige Landesteile zusammen. Polizisten waren ein beliebtes Opfer von Angriffen, weil sie im Vergleich zu Soldaten weiche Ziele darstellten und in entlegenen Polizeiposten dünn aufgestellt waren. Immer mehr internationale Vertreter argumentierten daher, die ANP brauche robuste Hilfe zur Selbsthilfe. Das COIN-Konzept von McChrystal lieferte hierfür einen konzeptionellen Rahmen. Nach dieser Strategie ist die Bevölkerung der Schwerpunkt, auf den sich Aufstandsbekämpfung konzentrieren muss. Damit der Staat den Wettlauf mit Aufständischen um das Vertrauen der Bevölkerung gewinnt, ist die Polizei wichtig. Dabei wird häufig die Polizeiarbeit dem militärischen Zweck untergeordnet (Kilkullen 2009: 112). Folgerichtig bildete die von den USA geführte *Counterinsurgency Academy* bei Kabul auch die AUP aus.<sup>50</sup>

Die Aufstandsbekämpfungsstrategie der USA unterschied zwischen den Elementen *clear, hold, build* und *transfer*: der Vertreibung von Aufständischen, dem Halten von Gebieten, dem Wiederaufbau und der Übergabe der Verantwortung an Afghanen. Die ANP ist vor allem in den Phasen des Haltens von Gebieten von Bedeutung. Auch soll sie den Wiederaufbau schützen und später eigenständig für Sicherheit sorgen.

Die USA und die afghanische Regierung konzentrierten sich bei der Umsetzung dieser Strategie auf einige besonders wichtige Distrikte, die sogenannten *key terrain districts*. Diese rund 80 Distrikte sind strategisch wichtig, weil sie Bevölkerungs- und Wirtschaftszentren bilden, bedeutende Infrastrukturen haben und an Verbindungsstraßen liegen. Die ANP sollte helfen zu vermeiden, dass Aufständische aus Gebieten vertrieben wurden, dann aber aufgrund der schwachen staatlichen Präsenz wieder zurückkamen.

Die Präsenz in gefährlichen Gegenden erforderte von der Polizei, schnell zwischen polizeilichem und militärischem Modus wechseln zu können. Planer, Ausbilder, Partner und Mentoren konzentrierten sich auf die Verbesserung von Fähigkeiten der ANP in den Bereichen Bewegung, Schusswaffengebrauch und Kommunikation (US Department of Defense 2010: 122). Für die Stärkung zivilpolizeilicher Fähigkeiten blieb bei einer Grundausbildung von acht Wochen aber keine Zeit. Ausbilder versuchten zwar, Grundprobleme wie Drogenkonsum zu erkennen und den Schutz von Menschenrechten wie auch die Verhältnismäßigkeit der Mittel in alle Ausbildungselemente einfließen zu lassen. Auch wurden die Gehälter der ANP erhöht, um die Gehaltsangebote der Taliban weniger attraktiv zu machen. Fortschritte gab es vor allem bei ANCOP. So sank die Abnutzungsrate, d.h. die Zahl der Polizisten, die frühzeitig aus dem Dienst ausscheiden, auf zwei Prozent, weil die Polizisten mehr Geld erhielten und mehr Zeit mit ihren Familien verbringen konnten.<sup>51</sup> Weiterhin investierten Geber zunehmend in Alphabetisierung. So plante die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, ab 01.01.2011 GIZ, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) im Auftrag des Auswärtigen

<sup>50</sup> Gespräch mit US-Ausbilder, COIN Academy, 3. Oktober 2009.

<sup>51</sup> Interview mit Generalmajor Stuart Beare, NTM-A, Kabul, 6. Oktober 2010.

Ambes die Einrichtung von Alphabetisierungs-Containern und Alphabetisierungskursen für die ANP in 100 Distrikten in Nordafghanistan.<sup>52</sup>

Die Priorität militärischer Fähigkeiten und der Druck, die ANP so schnell wie möglich zu vergrößern, wirkten solchen Verbesserungsversuchen aber entgegen. Dass Quantität anstatt Qualität zählte, zeigt sich etwa daran, dass nur rund fünf Prozent der ANP-Mitglieder das FDD-Programm nicht erfolgreich bewältigten (Cordesman 2010: 104). Selbst bei der ANCOP-Ausbildung fiel kaum ein Polizist durch.<sup>53</sup> Ausbilder standen unter Druck, Ergebnisse zu liefern, selbst wenn ANCOP-Polizisten kaum Lesen und Schreiben konnten (offiziell eine Bewerbungsvoraussetzung).

#### 5.4 Die Umsetzung der neuen Strategie im Jahr 2010

Im Laufe des Jahres 2010 beschleunigten Geber den Polizeiaufbau weiter. Im Herbst 2010 wurde die ANP an 38 Orten in Afghanistan ausgebildet. Viele Polizeiausbildungsstätten lagen innerhalb oder in der Nähe von *Provincial Reconstruction Teams*. Der Hauptakteur beim Aufbau von ANP und ANA war nun die *NATO Training Mission - Afghanistan* (NTM-A), die alle internationalen Trainingskomponenten außer denen der EU vereinte. Das *Combined Security Transition Command - Afghanistan* (CSTC-A) bestand weiter, als Teil von NTM-A. Auf operationeller Ebene war das *Integrated Joint Command* für den Aufbau der ANP und der ANA zuständig. Die Mittel waren gewaltig: NTM-A stellte für die Ausbildung, Ausstattung und Bezahlung der afghanischen Sicherheitskräfte pro Monat etwa 1 Mrd. US-Dollar zur Verfügung (Bundesregierung 2010: 20). Für den Polizeiaufbau waren rund 950 Angehörige von NTM-A zuständig.<sup>54</sup> Zwar war das Verhältnis zwischen zivilem und militärischem Personal etwa gleich; viele der zivilen Mitarbeiter hatten allerdings einen militärischen Hintergrund, und das Militär hatte wesentlichen Einfluss auf die Ausrichtung des Polizeiaufbaus.<sup>55</sup> Hinzu kamen über 2.000 Vertreter von zwei US-Institutionen, nämlich CSTC-A (ca. 1500) und das *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (528, alle von DynCorp rekrutiert); bei CSTC-A handelte es sich fast ausschließlich um Soldaten (Deutscher Bundestag 2010: 3).

Der Primat des Militärischen war neben der Mittelungleichheit auch von der afghanischen Regierung selbst verursacht. Im Herbst 2010 bestand etwa die Hälfte des Führungspersonals des Innenministeriums aus Militäroffizieren, nicht zuletzt, weil Innenminister Bismillah Khan Mohammadi, der Nachfolger Hanif Atmars, früherer Stabschef der ANA war und ehemalige Kämpfer ins Innenministerium mitbrachte. Diese Offiziere hatten eher militärischen als polizeilichen Sachverstand.<sup>56</sup> Auch bei der Reform

52 Interview mit Dr. Jochen Salow, GTZ, Kabul, 10. Oktober 2010.

53 Gespräche mit Carabinieri-Ausbildern, Central Training Center, Kabul, Oktober 2010.

54 Interview mit Generalmajor Stuart Beare, NTM-A, Kabul, 6. Oktober 2010.

55 Freilich wurden die Grundentscheidungen in den NATO-Gremien getroffen, die von den Regierungen der NATO-Mitgliedstaaten kontrolliert werden. Die zivile Kontrolle über die Streitkräfte blieb somit zumindest auf höchster Ebene unangetastet.

56 Gespräch mit europäischem Mentor des Innenministeriums, Kabul, Oktober 2010.

des Innenministeriums offenbarte sich deren Dominanz: Im Herbst 2010 arbeiteten rund 230 internationale Mentoren und Berater in diesem Ministerium.<sup>57</sup> Die wichtigste Rolle hierbei spielten etwa 25 Mentoren, die den Minister, die vier Vizeminister und die Abteilungsleiter berieten und von denen fast alle Offiziere waren, die meisten Oberste aus den USA.<sup>58</sup> Der Überhang militärischer Mentoren zeigte sich auch auf der Ebene darunter, wo neben US-Offizieren rund 25 Angestellte der privaten Sicherheitsfirma MPRI das Ministerium reformierten. Letztere waren fast alle ehemalige US-Offiziere. Europa war mit weniger als zehn Prozent der Mentoren vertreten. Die Reformen wurden vom *Ministerial Development Board* (MDB) gelenkt. Das MDB existiert seit Anfang 2009 und war Ende 2010 von den USA dominiert, mit geringer afghanischer Beteiligung.<sup>59</sup>

Das Pentagon verlangte von seinen Mitarbeitern die Einbeziehung internationaler Partner. In der Praxis bedeutete dies aber oftmals lediglich, dass die Europäer schon getroffene Entscheidungen in Form von Powerpoint-Vorträgen zu sehen bekamen. Koordinationsprobleme offenbarten sich nicht zuletzt im 2006 geschaffenen *International Police Coordination Board* (IPCB).<sup>60</sup> CSTC-A hatte in der Anfangszeit zugesagt, das IPCB mit zwölf Stellen zu besetzen, was jedoch nicht geschah. Innenminister Hanif Atmar (der im Sommer 2010 zurücktreten musste) betrachtete darüber hinaus das IPCB nur als Forum, in dem sich die Geber koordinierten anstatt Entscheidungen zu treffen,<sup>61</sup> und vernachlässigte es daher. Mit Unterstützung der USA wurde dann im Herbst 2010 eine neue Koordinierungsstelle eingerichtet, die *Ministry of Interior Coordination Cell – Police*. Der zentrale internationale Partner hierbei war NTM-A. Die NATO hatte nicht nur die meisten Mittel, sondern auch die nötige Infrastruktur und war als militärische Organisation – trotz komplexer Kommandostrukturen und oftmals unterschiedlichen Positionen von NATO-Mitgliedstaaten – besser koordiniert als zivile Akteure. Der Innenminister hatte damit *einen* Ansprechpartner.

Mit dem Fokus aufs Militärische ging ein noch stärkerer Fokus aufs Quantitative einher. NTM-A verkürzte 2010 die Polizei-Basisausbildung von acht auf sechs Wochen.<sup>62</sup> An der Kabuler Polizeiakademie – dem Vorzeigeprojekt Deutschlands – wurde die ANP-Offiziersausbildung von drei Jahren auf sechs Monate reduziert. Ein deutscher Polizist sagte dazu: „Wir waren dagegen, aber es werden eben mehr afghanische Polizisten gebraucht. Wir haben uns daher NTM-A und den Amerikanern gebeugt.“<sup>63</sup> Im Herbst 2010

57 Interview mit Generalmajor Stuart Beare, NTM-A, Kabul, 6. Oktober 2010.

58 Hierzu und für den Rest des Absatzes: Gespräch mit europäischem Mentor des Innenministeriums, Kabul, Oktober 2010.

59 Um die Koordination zu verbessern, rief die Kanadische Botschaft, mit britischer Unterstützung, eine Institutional Reform Working Group (IRWG) ins Leben. Ob die IRWG ihr Ziel erreicht, war Anfang 2011 noch unklar.

60 Dieser Absatz basiert auf Gesprächen mit Mitarbeitern von EUPOL, NTM-A und der deutschen Botschaft, Kabul, Oktober 2010.

61 Dies traf eher auf die höchste Ebene, das Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) zu, als auf die Arbeitsebene.

62 Die NATO betonte, dass die Zahl der Ausbildungsstunden gleich blieb.

63 Gespräch, Kabul, Oktober 2010.

veränderten die USA auch das FDD-Konzept: Aufgrund des Mangels an Partnern und Mentoren sollte die intensive Begleitphase, die sich an die Grundausbildung anschloss, nicht mehr systematisch von *Mentoring Teams*, sondern von rotierenden Teams (*Provincial Response Companies*) unternommen werden. Dies beschleunigte ein eher langsames Programm: Bis März 2010 hatten erst 83 von insgesamt 365 Polizeidistrikten das FDD-Training durchlaufen (US Department of Defense 2010: 122). Die kurze Ausbildung riskierte aber, dass trainierte Polizisten wieder in ihren alten Habitus zurückfielen und Bürger ausbeuteten anstatt sie zu beschützen. Ein deutscher Polizist kritisierte, die USA bilde die Polizei aus und überließe sie dann wieder sich selbst.<sup>64</sup> Deutschland hielt daher am ursprünglichen FDD-Konzept fest, da die Bundesregierung und die deutschen Polizisten FDD ohne intensive Nachbetreuung als sinnlos betrachteten.<sup>65</sup>

Der Fokus auf Quantität anstelle von Qualität wurde auch von der NATO selbst konstatiert. In einem Report des NTM-A-Kommandeurs Generalleutnant William Caldwell, der auf dem NATO-Gipfel in Lissabon im November 2010 vorgestellt wurde, hieß es, dass noch Ende 2009 die große Mehrheit der ANP "*did not know the law they were responsible to enforce*". Ebenso fügte er hinzu: "*Not unexpectedly, most Afghans had come to view the ANP as lawless armed men, rather than trusted law enforcement officials*."<sup>66</sup> Umfragen bestätigen dieses negative Bild teilweise: 35 % der befragten Afghanen bewerten die Arbeit der lokalen Polizei negativ (ABC News/BBC/ARD/Washington Post 2010).<sup>67</sup> Der Schwerpunkt der Ausbildung auf Quantität scheint somit kaum die geeignete Antwort auf die fortbestehenden Probleme der ANP zu sein.<sup>68</sup>

Ein großes Problem blieb weiter der Mangel an Ausbildern. Beim Training und auch beim *Partnering* und *Mentoring* durch die *Police Operational Mentoring and Liaison Teams* (POMLT) und *Police Mentor Teams* (PMT) fehlte es oftmals an zivilen Polizeikräften. Auch waren diese nicht geeignet, manche der robusten, militärischen Fähigkeiten zu vermitteln. Die ISAF füllte die Lücken mit Soldaten; so setzten sich die POMLT fast ausschließlich aus Soldaten zusammen.<sup>69</sup> Da Soldaten jedoch wenig von ziviler Polizeiarbeit wussten, und da Polizisten fehlten, musste die ISAF improvisieren. So stellten Staaten ihre Militärpolizisten und Soldaten mit polizeilichen Erfahrungen (etwa der US-Nationalgarde) ab. Aufgrund der Unterschiede nationaler Strukturen und Praktiken wirkte diese Notlösung allerdings einheitlichen Trainingsstandards entgegen.

64 Gespräch, Kabul, Oktober 2010.

65 Gespräche mit GPPT-Vertretern, Kabul und Mazar, Oktober 2010.

66 Zitiert nach Kim Sengupta, Jonathan Owen und Brian Brady, „Afghan police corruption hits Nato pul-lout“, in: *The Independent*, November 21, 2010.

67 Ähnlich auch The Asia Foundation 2010.

68 Julius Cavendish, „Why it's so hard for NATO to train Afghan forces“, in: *The Christian Science Monitor*, December 2, 2010.

69 Die PMLT einer *Forward Operation Base* in der Provinz Kandahar beispielsweise bestanden ausschließ-lich aus Soldaten. Gespräch mit kanadischem Offizier in der *Forward Operation Base*, September 2009. Bei den PMT – etwa den deutschen PMT – arbeiteten mehr zivile Polizisten.



Die größten Hoffnungsträger für die Vermittlung robuster Fähigkeiten an die ANP waren Gendarmeriekräfte. Italienische Carabinieri, französische Gendarmen und ähnliche Kräfte anderer Staaten engagierten sich bilateral und im Rahmen der *European Gendarmerie Force*, die in Afghanistan NTM-A unterstand. Im *Central Training Center* (CTC) in Kabul, der Hauptausbildungsstätte von ANCOP, unterstrichen Carabinieri die Vorteile ihrer Ausbildung im Vergleich zur Ausbildung durch DynCorp, die von „ziviler Mentalität“ geprägt sei. Die Carabinieri brachten der ANP bei, im Laufen und mit kugelsicherer Weste und Helm zu schießen, auf Beschuss aus Demonstrationen heraus zu reagieren und mit Maschinengewehren und Granatwerfern umzugehen.<sup>70</sup>

Die enge polizeilich-militärische Zusammenarbeit hatte Folgen nicht nur auf strategischer, sondern auch auf taktischer und operativer Ebene. Offizielle Dokumente schränkten die Rolle der AUP ein. So unterschied die Polizeistrategie vom März 2010 zwischen den Aufgaben der verschiedenen ANP-Elemente. Während ANCOP und andere spezialisierte ANP-Elemente für Hochrisikoooperationen vorgesehen waren, sollte die AUP Kriminalität vorbeugen und aufklären.<sup>71</sup> Diese Rolle manifestierte sich in der Umbenennung der AUP in *Afghan Uniformed Civilian Police* (AUCP). In der Praxis war die AUCP aber weiterhin an offensiven Operationen beteiligt, also an der ersten Phase der Aufstandsbekämpfung (*clear*).<sup>72</sup> Beispielsweise begleiteten US-Soldaten im Sommer 2010 die reguläre AUP in umkämpfte Distrikte in der Provinz Kunduz.<sup>73</sup> Für viele Offiziere von ISAF und ANA war die Unterscheidung zwischen verschiedenen ANP-Elementen akademisch: Sie nahmen sich die Polizei, die sie bekommen konnten.

Eine wesentliche Herausforderung war und ist die Messung von Fortschritten beim Polizeiaufbau. Das Mantra der NATO war, dass Programme wie FDD die ANP überlebensfähiger und vertrauenswürdiger machten. Dies ist aber strittig, unter anderem deshalb, weil das Innenministerium manche trainierte Distriktpolizisten in andere Regionen Afghanistans schickte. Planer bekamen keine Informationen über ihren Verbleib und konnten daher nicht sagen, ob die Ausbildung die ANP überlebensfähiger und vertrauenswürdiger gemacht hat.<sup>74</sup> EUPOL beispielsweise wollte 350 afghanische Polizisten, die EUPOL 2009 ausgebildet hatte, nochmals ausbilden, um Wahllokale für die Parlamentswahlen vom September 2010 zu sichern. Doch das Innenministerium wusste nichts

70 Beobachtung der Polizeiausbildung im CTC und dem Kabul Military Training Center (KMTC), Oktober 2010. Das Bild von DynCorp in Afghanistan entsprach damit nicht der Militärlastigkeit, mit dem Sicherheitsfirmen assoziiert werden – Soldaten und Gendarmen kritisierten die zivile Ausrichtung der DynCorp-Ausbildung. Hinzu kam Skepsis bezüglich der Eignung vieler Mitarbeiter von Sicherheitsfirmen für den Einsatz in Afghanistan und Kritik an mangelhafter Kontrolle.

71 Afghan Ministry of Interior Affairs (2010).

72 Ein ISAF-General bezeichnete die AUP als „leichte Infanterie“. Vortrag, Kandahar Air Field, September 2009.

73 James Dao, „In Mission with Afghan Police, Issues of Trust“, *New York Times*, 11 Aug. 2010. Ohne die Entsendung von 5.000 zusätzlichen US-Soldaten in das Regionalkommando Nord hätte die Zielgröße bei der ANP-Ausbildung im RC Nord nicht erreicht werden können. Gespräch mit Bundeswehroffizier, Berlin, Juli 2010.

74 Gespräch mit GPPT-Mitarbeiter, Camp Marmal, Mazar, Oktober 2010.

über den Verbleib dieser Polizisten, da versäumt worden war, Registrierungsmechanismen für die ANP einzuführen.<sup>75</sup> Auch die Praxis der Selbstbenotung erschwert eine Evaluation. Eine US-Kontrollinstanz kritisierte im Sommer 2010 die Tendenz von internationalen Planern und Ausbildern, die Fähigkeiten der ihnen anvertrauten afghanischen Einheiten zu optimistisch zu bewerten: Manche ANP-Einheiten, die die höchsten Noten erhielten, befanden sich kurz nach dem Weggang internationaler Partner und Mentoren in Auflösung.<sup>76</sup>

Trotz ihrer Kürze verbesserte die Polizeibasisausbildung die Kampfkraft der ANP. Die Entsendung der ANP in Hochrisikodistrikte wirkte diesem positiven Effekt aber entgegen. Anfang 2010 war die ANP in allen 34 Provinzen Afghanistans vertreten. In sechs von diesen war das Risiko mittelhoch, in zehn galt es als sehr hoch. Schon 2008 sagte ein hochrangiger ANP-Offizier: „Die ANP wird dafür ausgebildet, in den Krieg zu ziehen und zu sterben.“<sup>77</sup> Im Jahr 2009 wurden 1.500 Angehörige der Polizei getötet (Bundesregierung 2010). Im Jahr 2010 waren es etwas weniger, aber immer noch 1.292.<sup>78</sup>

## 5.5 Kompetenzüberlappungen

Die Militarisierung der regulären ANP war nur eine Komponente einer immer größer werdenden polizeilich-militärischen Grauzone. Die ISAF unternahm seit dem NATO-Gipfel in Budapest 2008 Operationen gegen Akteure, die in der Grauzone von Drogenhandel, Aufstand und IED-Produktion arbeiteten.<sup>79</sup> Auch stockten die Polizeibehörden und Nachrichtendienste von Geberstaaten ihre Präsenz in Afghanistan über die Jahre auf. Auf afghanischer Seite gab es innerhalb der ANP, wie erwähnt, verschiedene Komponenten, die bis auf die Kriminalpolizei (CID) militarisiert waren. Weiterhin beteiligte sich die ANA an Operationen in allen Phasen der Aufstandsbekämpfung, auch, weil es nicht genug Polizisten gab. Im Herbst 2010 waren Aufgabenabgrenzungen zwischen den verschiedenen ANP-Elementen und zwischen ANA und ANP weiter unklar.<sup>80</sup>

Eines der bedenklichsten Phänomene des afghanischen Sicherheitssektors waren Hilfspolizisten. Über die Jahre gab es mehrere Initiativen, um durch den Einsatz milizähnlicher Polizeien auf lokaler Ebene für Sicherheit zu sorgen. Die wichtigsten waren die *Afghan National Auxiliary Police*, die *Community Defense Initiative* und das *Afghan Public Protection Programme*. General Petraeus stärkte das umfangreichste Milizprogramm, die *Afghan Local Police*. Das Programm ist inspiriert vom „Sons of Iraq“-

75 Gespräch mit europäischem Mentor des Innenministeriums, Kabul, Oktober 2010.

76 Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2010).

77 Zitiert nach ICG (2008: 8).

78 Xinhua, 1.292 Afghan police killed in 2010, [www.chinadaily.com.cn/world/2011-01/02/content\\_11786771.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2011-01/02/content_11786771.htm) (10.01.2011).

79 Gespräche mit NATO-Offizieren, Kandahar, September 2009.

80 Gespräch mit einem britischen Berater der afghanischen Regierung, Kabul, 4. Oktober 2010.

Programm,<sup>81</sup> in dessen Rahmen die USA irakische Milizen unterstützt hatten. In Afghanistan, wie auch im Irak, waren US-Spezialeinheiten der Hauptpartner dieser Milizen. Die Risiken einer quasi-privaten Verstärkung staatlicher Sicherheitskräfte sind hoch. Der EU-Sonderbeauftragte unterstrich daher: „Wir beteiligen uns nicht daran.“<sup>82</sup> Doch der Protest war zu zaghaft, um die USA von dem Plan abzubringen. Selbst im Bereich des Regionalkommandos Nord musste sich Deutschland daher mit der *Afghan Local Police* abfinden, trotz Berichten über Vergehen der Milizen gegenüber der Bevölkerung.<sup>83</sup>

## 5.6 Bürgernahe Polizeiarbeit

Die Frage der Legitimität des Staates ist zentral für Stabilisierungsbemühungen. Effektivität und Legitimität bei der Polizeiarbeit sind zwei Seiten einer Medaille (Bayley 2005). Paradoxerweise sind aus diesem Grund die Befürworter bürgernaher Polizeiarbeit die besseren Aufstandsbekämpfer, weil sie Vertrauen bei der Bevölkerung schaffen, was wiederum wichtig für die Informationsgewinnung ist. Und bürgernahe Polizeiarbeit ist selbst in Afghanistan möglich und sogar in Gegenden Afghanistans, in denen Krieg herrscht.

Während internationale Akteure die ANP schnell vergrößern wollten, gab es auch Programme, die auf Bürgernähe hinarbeiteten. So wurden in den Jahren 2009 und 2010 rund 400 Polizisten in den Grundsätzen des *community policing* im Rahmen des deutschen Rechtsstaatlichkeitsprogramms ausgebildet, und es wurden Informationskampagnen und Runtische organisiert (Bundesregierung 2010: 29). Auch informierten NGOs die ANP in einigen Distrikten über Menschenrechte und Gewalt an Frauen. Allerdings waren diese Projekte nicht nachhaltig, da die meisten nicht langfristig finanziert waren, auf persönlichen Beziehungen beruhten und nicht Teil einer Gesamtstrategie waren.<sup>84</sup> So führten weder das afghanische Innenministerium noch internationale Institutionen eine Liste aller Projekte.

81 Vortrag von General Petraeus, ISAF HQ, Kabul, 9. Oktober 2010. Internationale Akteure rechtfertigten milizähnliche Strukturen mit Verweis auf afghanische Traditionen wie die der *Arbakai*. Allerdings unterschlägt diese Analogie die Veränderung traditioneller Stammesstrukturen durch jahrzehntelangen Krieg und die Schwierigkeit, lokale Dynamiken zu steuern. Freilich spielen traditionelle Konfliktlösungsmechanismen auf lokaler Ebene eine wichtige Rolle. So vertrauen viele Afghanen bei der Aufklärung und Bestrafung von Bagatelldelikten oder bei Konflikten etwa um Eigentumsfragen eher auf lokale Schuren als auf Polizei und Justiz (The Asia Foundation 2009: 85-97). Lokale Schuren stehen aber, wie auch traditionelle Milizen, oftmals unter dem Druck aufständischer und krimineller Gruppen. Sie können eine zivile Polizei daher nicht systematisch ersetzen, vor allem nicht im Falle schwerer Verbrechen. Internationale Akteure und afghanische Ministerien haben zu wenige Anstrengungen unternommen, um die Kompetenzen traditioneller von denen offizieller Institutionen abzugrenzen und gesetzlich zu kodifizieren.

82 Interview mit Ambassador Vygaudas Ušackas, Kabul, 9. Oktober 2010.

83 Siehe dazu z.B. Ahmadi (2010).

84 Gespräch mit Offizier von NTM-A, Kabul, 11. Oktober 2010.

Offiziere der NTM-A versuchten gegen Ende 2010 daher, Informationen über Projekte zur bürgernahen Polizeiarbeit zu sammeln und solche Projekte zu unterstützen – viele innerhalb der NTM-A waren sich bewusst über die Grenzen des Militärischen. Die NTM-A wollte die Kommunikation zwischen der Polizei und lokalen Räten verbessern. So würden Bürger etwa von der Polizei verlangen können, in der Nähe von Schulen langsam zu fahren, und die Polizei würde Schüler über die Gefahr improvisierter Bomben informieren.<sup>85</sup>

Die Offiziere hatten dabei einen Partner im Entwicklungshilfeprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das auf eigene Erfolge verweisen konnte.<sup>86</sup> Der Schwerpunkt von UNDP-Polizeiprojekten lag auf Distrikten, die aufgrund der Entwaffnung illegaler bewaffneter Gruppen und der Präsenz subnationaler Regierungsstrukturen relativ sicher waren. Doch selbst in Distrikten in relativ unsicheren Provinzen wie Nangahar regte UNDP einen engen Austausch zwischen ANP und Bürgern an. Dieser Austausch stärkte nicht nur staatliche Legitimität, sondern brachte auch unmittelbare Sicherheitsvorteile, da die ANP mehr Informationen über verdächtige Personen und IED-Funde erhielten. Manche Schritte zur Vertrauensbildung sind einfach, wie die Einrichtung eines ansprechenden Eingangsbereiches von Polizeistationen. Bürgernahe Polizeiarbeit schafft Vertrauen. Die Abschottung der Polizei von den Bürgern durch Militarisierung ist dagegen problematisch.

## 6. Schlussfolgerungen

Die Reform des Sicherheitssektors in Postkonfliktstaaten ist – idealtypisch – linear. Zunächst übernimmt das Militär Polizeiaufgaben, vor allem bei schlechter Sicherheitslage. Im Laufe der Zeit folgt dann der Übergang zu einem zivilen Polizeimodell. Dieser Report skizziert Bedingungen, die einer Umsetzung dieses Modells in Afghanistan im Weg standen. Internationale Geber haben es versäumt, in den entscheidenden Anfangsjahren öffentliche Ordnung und Rechtstaatlichkeit schaffen zu helfen und sich miteinander zu koordinieren. Nicht zuletzt das mangelnde Engagement beim zivilen Polizeiaufbau stärkte die Dominanz des Pentagon. Auf afghanischer Seite begünstigen die Intensivierung des bewaffneten Konflikts, schlechte Regierungsführung, eine fehlende Tradition ziviler Polizeiarbeit und der desolate Zustand der Polizei die militärische Ausrichtung der Polizeireform.

Erschwerend kommt nun noch hinzu, dass die Übergabe der Verantwortung für die Sicherheit an die afghanische Regierung bis 2014 den Handlungsspielraum von Gebern erheblich einschränkt. Diese werden noch mehr als bisher auf kurzfristige Stabilität anstatt auf menschliche Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung setzen.<sup>87</sup> Auch zeigen sich immer mehr die Nachteile früherer Strategieentscheidungen, einen starken Zentralstaat

85 Gespräch mit Offizier von NTM-A, Kabul, 11. Oktober 2010.

86 Interview mit einem UNDP-Mitarbeiter, Kabul, 9. Oktober 2010.

87 Der Westen hängt teilweise von Kriegsfürsten ab, etwa bei der Sicherung von NATO-Transportrouten.

zu schaffen und Präsident Karzai als zentrale Machtinstanz aufzubauen – so hat die Regierung Karzai wenig Interesse an effektiver Strafverfolgung.<sup>88</sup>

Ein zukünftiger Wandel von einem militärischen zu einem zivilen Polizeimodell, sobald sich die Sicherheitslage verbessert hat, ist daher eher unwahrscheinlich. Schließlich zeigen Beispiele aus anderen Ländern, dass die Militarisierung der Polizei nur schwerlich wieder rückgängig gemacht werden kann (Herzog 2001). Die Frage war und ist, ob die Polizei ziviler Natur sein oder ob sie so schnell wie möglich den Aufstand bekämpfen und den angekündigten Abzug decken soll. Nach dem Kurswechsel von 2009 scheint sich hier eine Antwort klar abzuzeichnen. Die internationale Gemeinschaft will mit massivem Mitteleinsatz mehr *boots on the ground* stellen, um die Bedingungen für den Rückzug zu schaffen. Die Polizei ist Teil der Aufstandsbekämpfung und wird für diese Aufgabe ausgebildet.

Zwar sind militärische Elemente bei der Unterstützung der ANP notwendig. Ohne militärische Ausrüstung und militärische Grundkenntnisse könnte sich die Polizei nicht gegen gut bewaffnete und organisierte aufständische und kriminelle Gruppen verteidigen. Allerdings muss die Polizei so zivil wie möglich und so militärisch geprägt wie nötig sein – hinsichtlich ihrer Ausstattung, ihres Auftretens, ihrer Struktur und ihren Aufgaben. Der nachhaltige Schutz der Bevölkerung – ein zentrales Element von Aufstandsbekämpfung – verlangt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen militärischen und zivilen Elementen beim Polizeiaufbau.

Es gilt nun, das Missverhältnis zu korrigieren und die zivile Ausrichtung der Polizeireform zu stärken. Es wäre schwierig zu argumentieren, die Militarisierung der Polizei habe Afghanistan sicherer gemacht – im Jahr 2010 war Afghanistan unsicherer denn je seit dem Ende der Taliban-Herrschaft. Darüber hinaus besteht die Gefahr, jetzt zukünftige Probleme zu schaffen: Ein aufgerüstetes Afghanistan, in dem Kriegsfürsten lokale Polizeiverbände oder Hilfspolizeien kontrollieren sowie eine militarisierte Polizei, die nicht das Vertrauen der Bürger genießt, sind die Voraussetzungen für eine explosive Situation auf Jahre hinaus.

Für die Korrektur des Missverhältnisses ziviler und militärischer Elemente beim Aufbau der ANP ist es noch nicht zu spät. Wichtig ist vor allem, die ANP langfristig zu unterstützen. Institutionelle Reformen brauchen viel Zeit. Selbst auf dem Balkan sind den Reformen trotz der relativ einfachen Bedingungen und massiver internationaler Unterstützung nur Teilerfolge beschieden. Eine nachhaltige Polizeireform in Afghanistan ist eine Generationenaufgabe. Externe Akteure werden voraussichtlich auch nach dem Ende von Kampfoperationen ab Anfang 2015 in Afghanistan sein. Wichtig ist schon jetzt ein Umdenken bei der Programmierung von Projekten. Für eine nachhaltige Polizeireform reichen die sonst üblichen Projektzyklen der internationalen Zusammenarbeit von zwei bis drei Jahren meist nicht aus, unter anderem wegen eines Mangels an Planungssicherheit für lokale Akteure. Es ist kaum von afghanischen Polizisten zu verlangen, dass sie die

88 Laut Berichten wollte Karzai die Befugnisse von Strafverfolgungsbehörden beschneiden, die Verbrechen von Politikern und Geschäftsleuten untersuchen. Siehe Matthew Rosenberg, "Afghanistan Money Probe Hits Close to the President", Wall Street Journal, 12 August 2010.

neue Ordnung verteidigen, wenn sie nicht sicher sein können, dass sie auch langfristige Unterstützung bekommen.

Darüber hinaus sollten zivile Polizeiexperten, nicht Soldaten, die strategische Ausrichtung der Polizeireform dominieren. So sollte vor allem die zivile Polizeikompetenz der AUCP gestärkt werden, die im Gegensatz zu spezialisierten AUP-Elementen nicht als *force multiplier* bei der Aufstandsbekämpfung dienen sollte. In Afghanistan und anderswo sollte nicht der Eindruck entstehen, die reguläre Polizei ziehe in den Krieg (Bayley/Perito 2010: 95). Zur zivileren Ausrichtung der Polizeireform wiederum müssen Lücken bei Trainern, Partnern und Mentoren so schnell wie möglich geschlossen werden. Dies wiederum erfordert, mehr berufliche Anreize für den Auslandseinsatz zu schaffen.

Weiterhin sollte eine Neuausrichtung der bisherigen Strategie mit einer Bestandsaufnahme aller Polizeiprogramme beginnen. Wichtig sind auch unabhängige Evaluationen des Erreichten und bestehender Probleme. Erfolg sollte hierbei nicht nur anhand messbarer Indikatoren wie der Zahl von Polizeitrainingstagen definiert werden. Entscheidender sind das Vertrauen der Bevölkerung und die Verbesserung der Sicherheitslage.

Viele weitere Schritte sind nötig, um die Polizeiarbeit in Afghanistan zu verbessern. Die Reform des Innenministeriums braucht moderne Management-Methoden, die die Effektivität der Arbeit erhöhen. Ebenso sollten Verantwortungsbereiche zwischen Polizei und anderen Sicherheitsakteuren und zwischen Polizei und Innenministerium klar abgegrenzt werden. Eine eindeutige Gesetzeslage und die entsprechende Umsetzung sind hier unerlässlich. Neben dem Innenministerium hängt effektive Polizeiarbeit auch von einem funktionierenden Justizsektor ab.<sup>89</sup> Zu lange haben internationale Geber die Judikative und den Strafvollzug vernachlässigt.

Solche Reformen sind nicht nur technischer Art, sondern politische Prozesse. Um nachhaltig und selbsttragend zu sein, verlangen sie eine Stärkung von afghanischen Reformkräften innerhalb und außerhalb der Regierung. Die Zusammenarbeit mit Kriegsfürsten und anderen Akteuren, deren Macht aus den Gewehrläufen kommt, kann, wenn überhaupt, nur kurzfristig Sicherheit bringen. Wichtig ist eine demokratische Kontrolle über die ANP und eine starke Zivilgesellschaft.

Weiterhin bedarf der schwierige Balanceakt zwischen (militärischem) Selbstschutz und Offenheit zum Bürger einer regionalen Justierung. Es wäre problematisch, die reguläre Polizei aus allen Hochrisikoprovinsen abzuziehen. Aber auch dort kann die AUCP in den sichersten Distrikten stationiert werden. Wie die Grenze zwischen Selbstschutz und bürgernaher Polizeiarbeit zu ziehen ist, sollten die Sicherheitslage und lokale gesellschaftliche Strukturen ergeben. Ausbilder können improvisieren, etwa indem sie die Polizei eines Hochrisikodistriktes in einem sichereren Nachbardistrikt ausbilden. Militärische Trainingskomponenten sind nötig, zum Selbstschutz und für Aufgaben wie *checkpoint*-Errichtung oder IED-Erkennung. Dies muss aber begleitet werden durch Ausbildung über bürgernahe Polizeiarbeit und Alphabetisierungskampagnen.

89 Zum Aufbau der afghanischen Justiz siehe Krempel 2010.

Erforderlich ist keine neue Polizeistrategie, sondern eine graduelle Neuausrichtung der ANP-Reform, die den Bedürfnissen der afghanischen Bevölkerung bessere Dienste erweist als die Militarisierung. Letztere erhöht das Risiko der Notwendigkeit späterer erneuter Intervention. Davon abgesehen: Es geht um die Sicherheit von 30 Millionen Menschen in Afghanistan, denen westliche Regierungen viel versprochen haben.

## Literatur

- ABC News/BBC/ARD/Washington Post* 2010: Afghanistan: Where things stand, (at: <http://abcnews.go.com/Politics/Afghanistan/afghanistan-poll-things-stand-2010/story?id=12277743>).
- Afghan Ministry of Interior Affairs* 2010: Afghan National Police Strategy, Kabul.
- Ahmadi, Zia* 2010: Afghan Village Militias Accused of Abuses, in: Institute for War and Peace Reporting (IWPR), Afghanistan ARR Issue 382.
- Bayley, David H.* 2005: Police Reform as Foreign Policy, in: The Australian and New Zealand Journal of Criminology, Bd.38, Nr.2, 2005, S.206-215.
- Bayley, David H./Perito, Robert M.* 2010: The Police in War: Fighting Insurgency, Terrorism, and Violent Crime, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Beattie, Dough* 2008: An Ordinary Soldier, Simon & Schuster, London.
- Bundesregierung* 2010: Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags; Berlin.
- Chilton, Scott/Schiewek, Eckart/Bremmers, Tim* 2009: Evaluation of the Appropriate Size of the Afghan National Police Force Manning List (Tashkil), Final Report for the EC Commission, Kabul.
- Cordesman, Anthony H.* 2010: Shaping Afghan National Security Forces, review draft, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.
- Deutscher Bundestag* 2004: 15. Wahlperiode, 09.01.2004: Antwort der Bundesregierung: Personal des BMZ, BMI und AA im Rahmen der Mission ISAF in Kundus, BT Drucksache 15/2319, Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2006: 16. Wahlperiode, 24.03.2006: Antwort der Bundesregierung: Polizeihilfe für Afghanistan, BT Drucksache 16/1046, Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2007: 16. Wahlperiode, 12.10.2007: Antwort der Bundesregierung: Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei den Polizeiemissionen in Afghanistan, BT Drucksache 16/6703, Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2008: 16. Wahlperiode, 26.09.2008: Schriftliche Fragen und Antwort der Bundesregierung: BT Drucksache 16/10396; S.24-25, Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2008b: 16. Wahlperiode, 07.03.2008: Antwort der Bundesregierung: Stand und Perspektiven des Polizeiaufbaus in Afghanistan; BT Drucksache 16/8452, Berlin.
- Deutscher Bundestag* 2010: 17. Wahlperiode, 08.09.2010: Antwort der Bundesregierung: Deutsche Polizeiarbeit in Afghanistan, BT Drucksache 17/2878, Berlin.
- Friesendorf, Cornelius* 2010: The Military and Law Enforcement in Peace Operations: Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo, DCAF und LIT, Genf und Wien.
- Friesendorf, Cornelius* 2011: Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police, in: International Peacekeeping, Bd.18, Nr.1, S.79-95.
- Gross, Eva* 2009: Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's Contribution, Occasional Paper No. 78, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Hänggi, Heiner* 2009: Security Sector Reform, in: Vincent Chetail (Hrsg.) Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon, Oxford University Press, Oxford, S.337-349.



- Herzog, Sergio* 2001: Militarization and Demilitarization Processes in the Israeli and American Police Forces: Organizational and Social Aspects, in: *Policing and Society*, Bd.11, Nr.2, S.181-208.
- Inspectors General, U.S. Department of State and U.S. Department of Defense* 2006: Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness, Department of State Report No. ISP-IQ0-07-07, Department of Defense Report No. IE-2007-001.
- International Crisis Group (ICG)* 2007: Reforming Afghanistan's Police, in: *Asia Report*, Nr.138.
- International Crisis Group (ICG)* 2008: Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy, in: *Asia Briefing*, Nr.85.
- Jones, Seth G.* 2009: *In the Graveyard of Empire: America's War in Afghanistan*, Norton & Company, New York.
- Kilkullen, David* 2009: *The Accidental Guerilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford University Press, New York.
- Kraska, Peter B.*: Militarization and Policing – Its Relevance to 21st Century Police, in: *Policing*, Bd.1, Nr.4, 2007, S.501-513.
- Krempel, Jörg* 2010: Recht und Justiz am Hindukusch: Plädoyer für einen pragmatischen Umgang mit traditionellen Rechtsstrukturen, HSFK-Standpunkte Nr.1, Frankfurt/M.
- Legon, Andrew* 2009: Ineffective, Unprofessional, and Corrupt: The Afghan National Police Challenge, E-Note, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia.  
(at: [www.fpri.org/enotes/200906.legon.afghannationalpolice.html](http://www.fpri.org/enotes/200906.legon.afghannationalpolice.html)).
- Murray, Tonita* 2007: Police-Building in Afghanistan: A Case Study of Civil Security Reform, in: *International Peacekeeping*, Bd.14, Nr.1, S.108-126.
- Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* 2010: Actions Needed to Improve the Reliability of Afghan Security Force Assessments, ([www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR%20Audit-10-11.pdf](http://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR%20Audit-10-11.pdf)).
- Organisation for Economic Co-operation and Development* 2007: *The OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice*, OECD, Paris.
- Perito, Robert M.* 2009: Afghanistan's Police: The Weak Link in Security Sector Reform, United States Institute of Peace, Special Report 227.
- Ritter, Markus* 2010: Das Deutsche Polizeiberatersteam in Afghanistan, in: *Europäische Sicherheit*, Nr.59, S.12-17.
- Scheye, Eric* 2010: Realism and Pragmatism in Security Sector Development, Special Report 257, United States Institute of Peace, Washington D.C.
- The Asia Foundation* 2009: *Afghanistan in 2009: A Survey of the Afghan People*, Kabul.
- The Asia Foundation* 2010: *Afghanistan in 2010: A Survey of the Afghan People*, Kabul.
- US Department of Defense* 2010: Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, Washington, D.C. (at: [www.defense.gov/pubs/pdfs/Report\\_Final\\_Sec-Def\\_04\\_26\\_10.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_Sec-Def_04_26_10.pdf)).

*United States Government Accountability Office* 2005: Reports to the Committee on International Relations, House of Representatives 2005: Afghanistan Security: Efforts to Establish Army and Police Have Made Progress, but Future Plans Need to Be Better Defined, GAO-05-575, Washington D.C.

*United States Government Accountability Office* 2008: Report to Congressional Committees 2008: Afghanistan Security: Further Congressional Action May Be Needed to Ensure Completion of a Detailed Plan to Develop and Sustain Capable Afghan Security Forces, GAO-08-661, Washington D.C.

*Wilder, Andrew* 2007: Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul.

*Youngers, Coletta A./Rosin, Eileen* (Hrsg.) 2005: Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy, Lynne Rienner, Boulder und London.

## Akronyme

AA	Auswärtiges Amt
ANA	Afghan National Army
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
ANP	Afghan National Police
AUCP	Afghan Uniformed Civilian Police
AUP	Afghan Uniformed Police
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
CID	Criminal Investigation Department
COIN	Counter Insurgency
CSTC-A	Combined Security Transition Command - Afghanistan
CTC	Central Training Center
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EUPOL	European Union Police Mission
FDD	Focused District Development
GAO	General Accountability Office
GPPT	German Police Project Team
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IED	Improvised Explosive Device
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
IPCB	International Police Coordination Board
IRWG	Institutional Reform Working Group (IRWG)

---

ISAF	International Security Assistance Force
KMTC	Kabul Military Training Center
MDB	Ministerial Development Board
MICC-P	Ministry of the Interior Coordination Cell - Police
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDS	National Directorate of Security
NGO	Non-governmental Organization
NTM-A	NATO Training Mission- Afghanistan
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEF	Operation Enduring Freedom
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PMT	Police Mentoring Team
POMLT	Police Operational Mentoring and Liaison Team
PRT	Provincial Reconstruction Team
PTC	Police Training Center
SSR	Security Sector Reform
UNDP	United Nations Development Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USA	United States of America

## Danksagung

Für diesen Report haben uns viele Personen wichtige Informationen und Kommentare geliefert. In erster Linie danken wir Jörn Meyer, der trotz der verwirrenden Datenlage und der Schwierigkeit des Zugangs wichtige Daten vor allem über das deutsche Polizeiprogramm in Afghanistan zusammengetragen hat. Darüber hinaus sind wir unseren Gesprächspartnern in Deutschland dankbar, die uns mit ihren Einsichten geholfen haben, unsere Gedanken über Polizeiarbeit in Afghanistan zu schärfen. Eine weitere zentrale Informationsquelle waren Gesprächspartner, die Cornelius Friesendorf im Rahmen von zwei Forschungsreisen nach Afghanistan im Jahr 2009 und einer Reise im Herbst 2010 interviewt hat (die Goethe Universität Frankfurt hat letztere Reise teilfinanziert). Vertreter von Botschaften, der UN, NATO und EU, des *German Police Project Team* (GPPT), der afghanischen Sicherheitskräfte und weiterer staatlicher und internationaler Institutionen haben sich viel Zeit genommen, um ihre Sicht über Polizeiarbeit darzulegen. Cornelius Friesendorf dankt den Vertretern des GPPT für ihre Auskunftsbereitschaft und Gastfreundlichkeit in Kabul und Mazar-e Sharif und Mitarbeitern des Bundesministerium des Innern, des Bundesministerium der Verteidigung und des Auswärtigen Amtes für die Genehmigung der Gespräche und für logistische Unterstützung. Schließlich danken wir Sabine Mannitz und Anja Jakobi wie auch Vertretern offizieller deutscher Stellen für ihre Kommentare zu einem früheren Entwurf. Für mögliche Fehler und Fehlinterpretationen sind natürlich nur wir verantwortlich.